Stellung und Aufgabe des Bundesfinanzministers
im Haushaltsrecht

INAUGURAL-DISSERTATION

zur Erlangung des akademischen Grades eines Doktors der Rechte

durch den Fachbereich Rechtswissenschaft
der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster

vorgelegt von

Michael Rosenfeld

aus Siegen

1974

Stellung und Aufgabe des Bundesfinanzministers
im Haushaltsrecht

INAUGURAL-DISSERTATION

zur Erlangung des akademischen Grades eines Doktors der Rechte

durch den Fachbereich Rechtswissenschaft
der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster

vorgelegt von

Michael Rosenfeld

aus Siegen

1974

UNIV.
LEIDEN
BIBL.

Erster Berichterstatter: Prof. Dr. Menger
Zweiter Berichterstatter: Prof. Dr. Achterberg
Dekan: Prof. Dr. Kollhosser
Tag der mündlichen Prüfung: 25. Januar 1974

MEINEM VATER

† 24. 9. 1973

G l i e d e r u n g

Seite

E i n l e i t u n g 1

T e i l I

Die historische verfassungsrechtliche Stellung des Finanzministers 14

1. Kapitel - Der Finanzminister in Preußen 14
2. Kapitel - Der Reichsschatzsekretär im Kaiserreich 17
3. Kapitel - Der Finanzminister in der Weimarer Republik 24

T e i l II

Der Bundesfinanzminister in der Etatplanung 33

1. Kapitel - Der Bundesfinanzminister als Steuerminister 33
2. Kapitel - Die Aufstellung des Haushaltsplans 37
   1. Die Funktionen des Haushaltsplans 40
   2. Die Voranschläge des Haushaltsplans 43
   3. Die Prüfung der Voranschläge durch den Bundesfinanzminister 45
   4. Der Bundesfinanzminister als Hüter der Haushaltsgrundsätze 59
   5. Der Bundesfinanzminister und die Verpflichtung zu aktiver Konjunkturpolitik durch die Haushaltspolitik 69
   6. Der Bundesfinanzminister bei den Kabinettsberatungen über den Haushaltsplan 85

Seite

T e i l III

Der Bundesfinanzminister und seine Stellung zum Parlament im Rahmen der Verabschiedung des Haushaltsplans 98

1. Kapitel - Die Aufgaben und Rechte des Bundesfinanzministers im Rahmen des Art. 113 GG 103

2. Kapitel - Die Aufgaben und Rechte des Bundesfinanzministers im Rahmen des Art. 111 GG 115

T e i l IV

Der Bundesfinanzminister in Etatvollzug und Etatkontrolle 127

1. Kapitel - Überblick über die Rechte des Bundesfinanzministers nach der BHO und dem Haushaltsgesetz 127

2. Kapitel - Die Bewirtschaftung der Betriebsmittel durch den Bundesfinanzminister 130

3. Kapitel - Das Bewilligungsrecht des Bundesfinanzministers nach Art. 112 GG 132

1. Die Tatbestandsmerkmale des Art. 112 GG 133

2. Der Bundesfinanzminister und der Haushaltsausschuß des Bundestages 142

3. Konjunktursteuerung des Bundesfinanzministers mit Art. 112 GG 146

4. Die verfassungsrechtliche Bedeutung des Art. 112 GG 149

5. Art. 112 GG als Ersatzbewilligungsrecht des Bundesfinanzministers 160

4. Kapitel - Die Pflicht des Bundesfinanzministers zur Rechnungslegung nach Art. 114 GG 164

Seite

T e i l V

Sonderfragen um den Bundesfinanzminister 167

1. Kapitel - Der Bundesfinanzminister in der Finanzplanung 167

1. Ziele der Finanzplanung 167

2. Finanzplan und Haushaltsplan 170

3. Die Aufstellung des Finanzplans 172

4. Der Bundesfinanzminister in Finanzplanungs- und Konjunkturrat 180

5. Der Bundesfinanzminister in den Bund - Länder-Ausschüssen für die Gemeinschaftsaufgaben 184

2. Kapitel - Inkompatibilitätsprobleme aus der Reehtsstellung des Bundesfinanzministers 186

1. Der Bundesfinanzminister als Stellvertreter des Bundeskanzlers 186

2. Der Bundesminister für Wirtschaft und Finanzen 189

3. Kapitel - Der Bundesfinanzminister - und die Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers 199

1. Die Abgrenzung der Rechte des Bundesfinanzministers und des Bundeskanzlers 200

2. Das Miteinander von Bundesfinanzminister und Bundeskanzler unter der Superiorität des Bundeskanzlers 206

4. Kapitel - Der Bundesfinanzminister als Verfassungsorgan 213

1. Der Staat und seine Organe 214

2. Kriterien der Verfassungsorganqualität des Bundesfinanzministers 218

3. Die Rechte des Bundesfinanzministers als Verfassungsorgan 224

Literaturverzeichnis

Achterberg, Norbert	Grundzüge des Parlamentsrechts, 1971
-	Probleme der Funktionenlehre, 1970
Amon, Alfred	Grundsätze der Finanzwirtschaft, 1. Teil, 1947
Amphoux, Jean	Le Chancelier Fédéral dans le régime constitutionnel de la République fédérale d'Allemagne, 1962 (zit.: Le Chancelier Fédéral d'Allemagne)
Anschütz, Gerhard	Die Verfassung des Deutschen Reiches, 14. Aufl., 1933
Barfuß, Walter	Ressortzuständigkeit und Vollzugsklausel - Eine verfassungs- und verwaltungsrechtliche Untersuchung zur Zuständigkeit der Bundesminister, 1968
Barzel, Rainer	Rede vor dem Deutschen Bundestag, am 28. April 1972, Erwiderung auf die Rede des Bundeskanzlers, in: FAZ vom 29. April 1972, S. 4 - 5
Beckmann, Ulrich	Die Rechtsstellung des Stellvertreters des Bundeskanzlers, Diss., 1966
Belau, Bruno	Zur Auslegung und Anwendung des Art. 113 des Grundgesetzes, in: DVBl 51, 429 ff
Biedenkopf, Klaus	Rechtsfragen der konzertierten Aktion, in: BB 1968, 1005 ff
Bilfinger, Karl	Der Reichssparkommissar, in: Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht, Heft 7, S. 9 ff, 1928
Böckenförde, Ernst Wolfgang	Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung, 1964
-	Gesetz und gesetzgebende Gewalt, 1958
Borchers	Zur Frage der Zustimmung des Bundesministers der Finanzen zu über- und außerplanmäßigen Ausgaben nach Art. 112 GG, in: DÖH 56, S.132-133
Brandt, Willy	Rede vor dem Deutschen Bundestag am 28. April 1972, in: FAZ vom 29. April 1972, S. 4

Bräuer, Karl	Probleme der Finanzverfassung und Finanzverwaltung in der Bundesrepublik, in: DÖV 55, 584 ff
Brockhaus	Enzyklopädie, Bd. 14, Stichwort: Plan
Bundesministerium der Finanzen	Von der Reichssatzkammer zum Bundesfinanzministerium, 1969 (zit.: Von der Reichsschatzkammer zum Bundesfinanzministerium)
Charlet, W.	Zur Frage der Gültigkeit des § 83 RHO, in: DÖH 56, 33 ff
Colm, Gerhard	Haushaltsplanung, Staatsbudget, Finanzplan und Nationalbudget, in: Handbuch der Finanzwissenschaft Bd.I, 2. Aufl., 1952, S. 519 ff
Cordts, Georg	Organisation im Bundesministerium für Wirtschaft und Finanzen, in: Zeitschrift für Zölle und Verbrauchssteuern 1971, 321 ff
Dennert, Jürgen	Entwicklungshilfe geplant oder verwaltet? - Entstehung und Konzeption des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit, 1968
Deumeland, Klaus-Dieter	Auswirkungen der Rechte des Parlaments auf den Haushaltsvollzug, in: DÖH 1969/70, 93 ff
Donie, Georg	Stellvertretung des Bundeskanzlers unter dem Grundgesetz 1969
Dreier, Ralf	Artikel "Organlehre", Evangelisches Staatslexikon, hrsg. v. Hermann Kunst u.a., 1966, Sp. 1423 ff
Dressler, Karl	Stellung und Aufgabe des Bundesrechnungshofes, in: 250 Jahre Rechnungsprüfung, 1964, S. 157 ff
Ellwein, Thomas	Einführung in die Regierungs- und Verwaltungslehre, 1966
Eschenburg, Theodor	Die Richtlinien der Politik im Verfassungsrecht und in der Verfassungswirklichkeit, in: DÖV 54, 193 ff
-	Staat und Gesellschaft in Deutschland, 1963
Fack, Fritz Ullrich	Von Schiller zu Schmidt, in: FAZ vom 14. Juli 1972, S. 1
Fischer-Menshausen, Herbert	Haushaltspolitik im modernen Bundesstaat, in: Rationale Haushaltspolitik wirtschaftspolitisch orientiert und langfristig koordiniert, Schriftenreihe des DIHT, Heft 100, 1967, S. 9 ff

Forsthoff, Ernst	Deutsche Verfassungsgeschichte der Neuzeit, 2. Aufl., 1961
-	Die öffentliche Körperschaft im Bundesstaat, 1931
-	Lehrbuch des Verwaltungsrechts, Bd. 1, Allgemeiner Teil, 9. Aufl., 1966 (zit.: Lehrbuch)
-	Technisch bedingte Strukturwandlungen des modernen Staates, Sonderdruck aus: Technik im technischen Zeitalter. Stellungnahme zur geschichtlichen Situation (zit.: Strukturwandlungen)
Friauf, Karl Heinrich	Grenzen der politischen Entschliessungsfreiheit des Bundeskanzlers und der Bundesminister, in: Festgabe für Herrfahrdt, 1961, S. 45 ff
-	Öffentlicher Haushalt und Wirtschaft, in: VVDStRL, Heft 27, S. 1 ff, 1969
Fricke, Rolf	Wirtschaftsordnung und Konjunktur, 1958
Friesenhahn, Ernst	Begriff und Arten der Rechtssprechung, in: Festschrift für Richard Thoma, 1950, S. 21 ff
-	Parlament und Regierung im modernen Staat, in: VVDStRL, Heft 16, 1958, S. 9 ff
-	Wesen und Grenzen der Verfassungsgerichtsbarkeit, in: Zeitschrift für schweizerisches Recht, NF, Bd. 73, 1954, S. 129 ff
Geiger, Willi	Gesetz über das Bundesverfassungsgericht, Kommentar, 1952
Geller-Kleinrahm-Fleck	Die Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen, 2. Aufl., 1963
Gerber, Carl-Friedrich v.	Grundzüge des deutschen Staatsrechts, 2. Aufl., 1869
Gierke, Otto v.	Deutsches Privatrecht Bd. 1, 1895
-	Die Genossenschaftstheorie und die deutsche Rechtssprechung, 1887
-	Labands Staatsrecht und die deutsche Rechtswissenschaft, unveränderter photomechanischer Nachdruck, 1961
Giese-Schunck	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 1970

Glaeser, Rolf	Finanzpolitische Willensbildung in der Bundesrepublik Deutschland, 1964
Glum, Friedrich	Die staatsrechtliche Stellung der Reichsregierung sowie des Reichskanzlers und des Reichsfinanzministers in der Reichsregierung, 1925
Goessl, Manfred	Organstreitigkeiten innerhalb des Bundes, 1961 (zit.: Organstreitigkeiten)
Götz, Volkmar	Die Staatsausgaben in der Verfassungsordnung, in: JZ 69, 89 ff
Goltz, Horst	Mitwirkung parlamentarischer Ausschüsse beim Haushaltsvollzug, in: DÖV 65, 605 ff
Golz, Gerhard	Das Ausnahmebewilligungsrecht des Finanzministers bei Haushaltsüberschreitungen, in: DÖH 55, 41 ff
Haenel, Albert	Deutsches Staatsrecht Bd. 1, 1892
-	Das Gesetz im formellen und materiellen Sinn, Studien zum deutschen Staatsrecht, Bd. II 2, 1888
Haller, Heinz	Finanzpolitik, Grundlagen und Hauptprobleme, 1961
-	Wandlungen in den Problemen föderativer Staatswirtschaften, in: FA, NF Bd. 27, 1968, S. 250 ff
Hamann-Lenz	Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Kommentar, 1970
Hanreich, Jürgen	Die Konjunkturpolitik des Bundes in finanzverfassungsrechtlicher Sicht, 1969, (zit.: Konjunkturpolitik des Bundes)
Hartung, Fritz	Deutsche Verfassungsgeschichte, 1964
Hatschek, Julius	Deutsches und Preußisches Staatsrecht Bd. 2, 1930
Heckel, Johannes	Budgetäre Ausgabeninitiative im Reichstag zugunsten eines Reichskultusfonds, in: AÖR Bd. 51 (NF Bd. 12) 1927, S. 420 ff
-	Die Budgetverabschiedung, insbesondere die Rechte und Pflichten des Reichstages, in: HdBDStR Bd. 2, 1932 S. 392 ff
-	Die Entwicklung des parlamentarischen Budgetrechts und seiner Ergänzungen, in: HdBDStR Bd. 2, 1932, S. 358 ff
Heinig, Kurt	Das Budget - Bd. 1 Die Budgetkontrolle Bd. 2 Das Budgetwesen 1949 und 1951 (zit.: Das Budget Bd. 1 und Bd. 2)

Helmert, Otto	Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen, 1961
Henle, Wilhelm	Die Finanzreform und die Beschaffenheit des Staates, in: DÖV 68, 396 ff
-	Die Ordnung der Finanzen in der Bundesrepublik Deutschland, 1964
-	Zum Notbewilligungsrecht des Finanzministers, Bemerkungen zum Urteil des Verfassungsgerichtshofs für das Land Nordrhein-Westfalen vom 3. 10. 1968, in: DÖV 69, 59
Hettlage, Karl-Maria	Die Finanzverfassung im Rahmen der Staatsverfassung, in: VVDStRL, Heft 14, 1956, S. 1 ff
-	Diskussionsbeitrag, in: Mittelfristige Finanzplanung, Beihefte der Konjunkturpolitik, Heft 15, 1968, S. 57 ff (zit.: Diskussionsbeitrag)
-	Finanzpolitik und Finanzrecht, Grundsätzliche Überlegungen zur Neuordnung des Bundesfinanzrechts, in: DÖV 55, S. 1 ff, S. 33 ff
-	Grundfragen einer Neuordnung des deutschen Finanzrechts, in: Finanzwissenschaft und Finanzpolitik, 1964, Festschrift für E. Schoettle, hrsg. von Friedrich Schäfer, S.77 ff
-	Wirtschaftsordnung und Finanzpolitik, Gegenwartsfragen und Zukunftsaufgaben unter besonderer Berücksichtigung der Entwicklung in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, Institut Finanzen und Steuern, Heft 78, 1965, (zit.: Wirtschaftsordnung und Finanzpolitik)
Hirsch, Joachim	Parlament und Verwaltung, Haushaltsplanung und Haushaltskontrolle in der Bundesrepublik Deutschland, 1968
Henrichs, Wilhelm	Art. 113 des Grundgesetzes, Stellung in der Verfassung, Zweck und Anwendbarkeit, Institut Finanzen und Steuern, Heft 55, 1958
-	Art. 113 des Grundgesetzes und verwandte Bestimmungen , 1958
Hoegner, Wilhelm	Organisationsrecht und Budgetrecht, in: BayVBl 56, S. 1 f
Höpker-Aschoff, Hermann	Das Steuer- und Finanzsystem des Grundgesetzes, in: AÖR Bd. 75, S. 328
Hoppe, Werner	Organstreitigkeiten vor den Verwaltungs- und Sozialgerichten, 1970

Huber, Rudolf	Die Verfassung des Freistaates Preußen, 1921,
Hüttl, Adolf	Öffentlicher Haushalt und Wirtschaft, in: DVBl 68, 673 ff
Institut Finanzen und Steuern	Der Finanzminister, 1957, Heft 32 (zit.: Institut Finanzen und Steuern)
Jellinek, Georg	Allgemeine Staatslehre, 3. Aufl., 7. Neudruck, 1960
-	System der subjektiven öffentlichen Rechte, 2. Aufl., 2. Nachdruck, 1963
Jèze, Gaston	Allgemeine Theorie des Budgets, Deutsche Ausgabe von F. Neumark, 1929 (zit.: Jèze-Neumark)
Jochimsen, Reimut	Zum Aufbau und Ausbau eines integrierten Aufgabenplanungssystems und Koordinationssystems der Bundesregierung, in: Bulletin Nr. 97 v. 16. Juli 1970, S. 949 ff
Joel, Max	Die Substitutionsbefugnis des Reichskanzlers nach deutschem Staatsrecht, in: Annalen des Deutschen Reiches, 1878, S. 402 ff (zit.: Substitutionsbefugnis)
-	Das Gesetz betreffend die Stellung des Reichskanzlers vom 17. März 1878, in: Annalen des Deutschen Reiches, 1878, S. 761 ff (zit.: Stellvertretungsgesetz)
Junker, Ernst-Ulrich	Die Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers, 1965
Kannengießer, Walter	Das Budgetrecht des Parlaments darf nicht geschmälert werden, in: FAZ vom 29. April 1972 S. 3
Kanzler, A.	Zur Frage der Zustimmung des Bundesministers der Finanzen zu über- und außerplanmäßigen Ausgaben nach Art. 112 GG, in: DÖH 56, S. 132
Karehnke, Helmut	Das Notermächtigungsrecht bei über- und außerplanmäßigen Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen, in: DÖH 71, 19 ff
-	Das Nothaushaltsrecht der Bundesregierung gem. Art. 111 des Grundgesetzes, in: DÖH 71, 199 ff

Kirchhof, Paul	Gewaltenkontrolle zwischen Haushalts- und Wirtschaftsminister, Zur Notwendigkeit einer Reorganisation des Finanz- und Wirtschaftsressorts, in: BB 71, 1469 ff
Kisker, Gunter	Insichprozeß und Einheit der Verwaltung, 1968, (zit.: Insichprozeß)
Klein, Franz	Das Bundesministerium der Finanzen, 1968
-	Die staatsrechtliche Stellung des Bundesministers der Finanzen, in: DVBl 62, 573 ff
-	Grundgesetz und Haushaltskontrolle in: DÖV 61, 805 ff
Klein, Friedrich	Senkung der Haushaltseinnahmen des Bundes durch Beschlüsse des Bundestages und Bundesrates ohne Zustimmung der Bundesregierung, in: StuW 27, 1950, Sp. 761 ff
Knöpfle, Franz	Inhalt und Grenzen der Richtlinien der Politik des Regierungschefs, in: DVBl 65, 857 ff, 925 ff
Kommentar zum Bonner Grundgesetz	Bonner Kommentar, 1950 ff
Korff, Hans Claus	Neuordnung der Haushaltswirtschaft des Bundes, Ziele und Aussichten einer Haushaltsreform, hrsg. vom Bundesministerium der Finanzen, Schriftenreihe, Heft 8, 1964, S. 27 ff
Köttgen, Arnold	Der Einfluß des Bundes auf die deutsche Verwaltung und die Organisation der bundeseigenen Verwaltung, in: JböffR, NF, 62, 173 ff, Bd. 11, (zit: Der Einfluß des Bundes)
Kreuzer, Arthur	Zuständigkeitsübertragungen bei Verfassungsrichterwahlen und Immunitätsentscheidungen des Deutschen Bundestages, in: Der Staat, Bd. 7, 1968, S. 183 ff
Kröger, Klaus	Die Ministerverantwortlichkeit in der Verfassungsordnung der Bundesrepublik Deutschland, 1972
Krüger, Herbert	Allgemeine Staatslehre, 1964
Kühnemann, Max E. F.	Haushaltsrecht und Reichsetat, Finanzrechtliche Zeitfragen, Schriftenreihe, Bd. 4, 1930

Laband, Paul	Das Staatsrecht des Deutschen Reiches Bd. 1, 5. Aufl., 1911 (zit.: Laband I); Bd. 4, (zit.: Laband IV)
Liebholz, Gerhard	Das Wesen der Repräsentation, 1929
Leicht, Albert	Die Haushaltsreform, 1970
Leidel, Herbert	Die Begründung der Reichsfinanzverwaltung, 1964
Leisner, Walter	Regierung als Macht kombinierten Ermessens, in: JZ 68, 727 ff
Lichterfeld, Frank	Der Wandel der Haushaltsfunktionen von Bundeslegislative und Bundesexekutive, 1969
Lilien-Waldau, Falko v.	Der Bundesminister der Finanzen als Haushaltsminister, 1972
Lindacher, Walter	Verfassungsrechtliche Grundlagen und Grenzen des Einsatzes finanzwirtschaftlicher Mittel zum Zwecke der Konjunkturgestaltung, 1963
Mangoldt, Hermann v.	Das Bonner Grundgesetz, Kommentar, 1953
Mangoldt-Klein	Das Bonner Grundgesetz, Kommentar, 2. neubearb. Aufl., Bd. 1 u. 2, 1955 ff
Maunz, Theodor	Das Haushaltsrecht ist kein leerer Formalismus, in: FAZ vom 13. Sept. 1972, S. 2
-	Deutsches Staatsrecht, 18. Aufl., 1971
-	Die Richtlinien der Politik, in: BayVBl 56, 260 ff
Maunz-Dürig-Herzog	Grundgesetz, Kommentar, Lieferung 1 - 12, 1971
Menger, Christian-Friedrich	Das Gesetz als Norm und Maßnahme, in: VVDStRL, Heft 15, S. 3 ff
Merkl, Adolf	Empfiehlt es sich, die bestehenden Grundsätze über die Bewilligung der Einnahmen und Ausgaben für die Haushalte des Reiches und der Länder zu ändern? Gutachten anläßlich der Verhandlungen des 35. Deutschen Juristentages, 1928, Bd. 1, 2. Lieferung, S. 335 ff (zit.: Gutachten)
Meyer-Anschütz	Lehrbuch des deutschen Staatsrechts, 7. Aufl., 1914 - 1919, Teil I 1914, Teil II 1917, Teil III 1919, (zit.: Lehrbuch)
Möller, Alex	Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft, 2. Aufl., 1969, (zit.: Stabilitätsgesetz)

Möller, Alex	Die mittelfristige Finanzplanung des Bundes 1968 - 1972, hrsg. Fraktion der SPD im Deutschen Bundestag, 1968 (10-68-A1-30)
Morsey, Rudolf	Die oberste Reichsverwaltung unter Bismarck, 1957
Morstein Marx, Fritz	Regierungsprogramm und Haushaltsplanung in vergleichender Sicht, Politische Vierteljahresschrift, 1965, S. 442 ff
Münch, Fritz	Die Bundesregierung, 1954
Mußgnug, Reinhard	Das parlamentarische Budgetrecht in der Zeit bis zur Reichsgründung,
-	Das Haushaltswesen der Weimarer Republik in: Bonner Kommentar, 28. Lieferung, Oktober 1971, Vorbemerkung zu Art. 104 a - 115, Rdnr. 19 ff, 40 ff
Neumark, Fritz	Planung der öffentlichen Finanzwirtschaft, in: Rationale Wirtschaftspolitik und Planung in der Wirtschaft von heute, hrsg. von E. Schneider, Schriften des Vereins für Sozialpolitik, NF Bd. 45, 1967, S. 173 ff
-	Probleme und Mittel moderner Finanzpolitik, in: Finanzwissenschaft und Finanzpolitik, hrsg. von Friedrich Schäfer, 1964, S. 177 ff
-	Theorie und Praxis der Budgetgestaltung, in: Handbuch der Finanzwissenschaften, Bd. 1, 1952, S. 554 ff
-	Wirtschafts- und Finanzprobleme des Interventionsstaates, 1961
Pelny, Stefan E.	Die legislative Finanzkontrolle in der Bundesrepublik Deutschland und in den Vereinigten Staaten von Amerika, 1972
Peucker, Herbert	Randbemerkungen zur Haushaltsreform, in: DÖH 56, S. 209 ff
Piduch, Erwin Adolf	Bundeshaushaltsrecht, Kommentar, 1969, Stand 1. Nov. 1971
Plaum, Wolfgang	Die Unzulässigkeit der Personalunion zwischen den Ämtern des Stellvertreters des Bundeskanzlers (Vizekanzlers) und des Bundesministers der Finanzen nach dem Grundgesetz, der Reichshaushaltsordnung und der Geschäftsordnung der Bundesregierung Diss., 1957

Poetzsch-Heffter, Fritz	Organisation und Geschäftsform der Reichsregierung, in: HdBDStR Bd. 1, 1930, S. 511 ff
Pollmann, Hans	Repräsentation und Organschaft. Eine Untersuchung zur verfassungsrechtlichen Stellung des Bundesrates der Bundesrepublik Deutschland, 1969
Preuß, Hugo	Das städtische Amtsrecht in Preußen, 1902
-	Über Organpersönlichkeit, in: Schmollers Jahrbücher, 26. Jahrg.,S.557 ff
-	Stellvertretung oder Organschaft, in: Iherings Jahrbücher, Bd. 44,S.429 ff
Rabe, Hans	Die staatsrechtliche Stellung des Reichskanzlers des Deutschen Reiches in den Jahren 1871 - 1945, 1970
Randel, Edgar	Das Bundesministerium für Wirtschaft, 1966
Reiners, Ludwig	Bismarck 1815 - 1871, 1956/57, Sonderausgabe in einem Band, 1970
Sattler, Andreas	Die Rechtsstellung des Bundesverfassungsgerichts als Verfassungsorgan, 1955
Senf, Paul	Die saarländische Haushaltsreform, in: Finanzarchiv, NF Bd. 17, 1956/57, S. 169 ff
Smend, Rudolf	Die politische Gewalt im Verfassungsstaat und das Problem der Staatsform, in: Festgabe für Wilhelm Kahl, 1923, Abschnitt III
-	Die Stellvertretung des Reichskanzlers. Eine Studie zur Entwicklungsgeschichte des deutschen Reichsstaatsrechts, in: Annalen des Deutschen Reiches, 1906, S. 321 ff (zit.: Stellvertretung)
-	Verfassung und Verfassungsrecht, 1928
Schäfer, Friedrich	Aufgabe und Arbeitsweise des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages, in: Finanzwissenschaft und Finanzpolitik, Festschrift für E. Schoettle, hrsg. von F. Schäfer, 1964, S. 251 ff
-	Der Bundestag, 1967
Scheuner, Ulrich	Verantwortung und Kontrolle in der demokratischen Verfassungsordnung, in: Festschrift für Gebhard Müller, 1970, S. 379 ff

Schmidt-Bleibtreu-Klein	Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 2. Aufl., 1969
Schmitt, Carl	Der Begriff des Politischen, 1932, 4. Aufl., 1963
-	Verfassungslehre, 1928
Schmölders, Günter	Finanzpolitik, 2. Aufl., 1965
Schöne, Siegfried	Von der Reichskanzlei zum Bundeskanzleramt, 1968
Stachels, Elmar	Das Stabilitätsgesetz im System des Regierungshandelns, 1970
Status des Bundesverfassungsgerichts	Jahrbuch des öffentl. Rechts, NF, Bd. 6, S. 110 ff
	1. Einleitung, von Leibholz, Gerhard, S. 110 ff 2. Bericht des Berichterstatters an das Plenum des Bundesverfassungsgerichts zur Statusfrage, S. 120 ff 3. Ergänzende Bemerkungen zum Bericht des Berichterstatters zur Stellung des Bundesverfassungsgerichts, S. 137 4. Denkschrift des Bundesverfassungsgerichts (Die Stellung des Bundesverfassungsgerichts) S. 144 ff 5. Bemerkungen des Bundesverfassungsgerichts zu dem Rechtsgutachten von Professor Richard Thoma, S. 194 ff
Stern-Münch	Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft, 1967, (zit.: Stabilitätsgesetz)
Stern, Klaus	Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft. Einige Grundsatzfragen, in: DÖV 67, 657 ff
Strauß, F. J.	Die deutsche Finanzpolitik im Zeichen von Stabilität und Wachstum. Schriftenreihe des Instituts Finanzen und Steuern, Heft 87, 1967
-	Finanzpolitik - Theorie und Wirklichkeit, 1969 (zit.: Finanzpolitik)
-	Die Finanzverfassung, 1969

Strickrodt, Georg	Die Finanzverfassung des Bundes als politisches Problem, 1951
-	Finanzverfassung als selbständiges Normensystem, in: JZ 55, 129 ff
Sturm, Gerd	Die Inkompatibilität, 1967
Thoma, Richard	Das System der subjektiven öffentlichen Rechte und Pflichten, in: HdBDStR Bd. 2, 1932, S. 607 ff
Tretner, Carl-Heinz	Langfristige Planung von Staatsausgaben, 1964
Troeger, Heinrich	Haushaltspolitik und Notenbank, in: Finanzwissenschaft und Finanzpolitik, Festschrift für E. Schoettle, hrsg. von F. Schäfer, 1964, S.315 ff
Vaubel, Dietrich	Die Vorausbewilligung von Staatsausgaben, 1968
Vialon, Karl-Friedrich	Das Haushaltsrecht der Bundesrepublik Deutschland, AÖR Bd. 77, 1951/52, S. 19 ff
-	Die Stellung des Finanzministers, in: Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte, 1954, S. 136 ff
-	Haushaltsrecht, Kommentar, 2. Aufl., 1959
Wacke, Gerhard	Das Finanzwesen der Bundesrepublik Deutschland, 1950 (zit.: Finanzwesen)
Wagner, Heinz	Öffentlicher Haushalt und Wirtschaft, in: VVDStRL, Heft 27, 1969, S. 47 ff
Wildenmann, Rudolf	Macht und Konsensus als Problem der Innen- und Außenpolitik, 1963
Wöckel, Heribert	Wer bestimmt die Richtlinien der Politik? 1957.
Wolff, Hans J.	Verwaltungsrecht II, 3. Aufl., 1970
Zorn, Philip	Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, 2. Aufl., Bd. 1, 1895
Zunker, Albrecht	Finanzplanung und Bundeshaushalt, 1972

A b k ü r z u n g s v e r z e i c h n i s

a. A.	- anderer Ansicht
a. a. O.	- am angegebenen Ort
Alt.	- Alternative
Anm.	- Anmerkung
Art.	- Artikel
AÖR	- Archiv des öffentlichen Rechts
BB	- Der Betriebsberater
BayVBl	- Bayrische Verwaltungsblätter
BGBl	- Bundesgesetzblatt
BFM	- Bundesfinanzminister
BHO	- Bundeshaushaltsordnung
BVerfG	- Bundesverfassungsgericht
BVerfGE´	- Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BT-Prot.	- Bundestagsprotokoll
Diss.	- Dissertation
DÖH	- Der öffentliche Haushalt
DÖV	- Die öffentliche Verwaltung
DVBl	- Deutsches Verwaltungsblatt
FA	- Finanzarchiv
FAZ	- Frankfurter Allgemeine Zeitung
GG	- Grundgesetz
GGO	- Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien
GO	- Geschäftsordnung
HdBDStR	- Handbuch des Deutschen Staatsrechts, hrsg. von Anschütz und Thoma, 1930 - 1932
hrsg.	- herausgegeben
i. e. S.	- im engeren Sinne
i. w. S.	- im weiteren Sinne
JböffR	- Jahrbuch des öffentlichen Rechts
JZ	- Juristenzeitung
Mio.	- Millionen
Mrd.	- Milliarden
m. w. Nachw.	- mit weiteren Nachweisen

NJW	- Neue Juristische Wochenschrift
NW	- Nordrhein-Westfalen
RHO	- Reichshaushaltsordnung
RMinBl	- Reichsministerialblatt
RV	- Reichsverfassung von 1871
Rdnr.	- Randnummer
s.	- siehe
s. a.	- siehe auch
sc.	- selbstverständlich
StuW	- Steuer und Wirtschaft
VVDStRL	- Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
WRV	- Weimarer Reichsverfassung

Einleitung

Etwa bis 1969 hat in der Öffentlichkeit der Bundesfinanzminister (BFM) nur immer dann ein quasi "sportliches" Interesse gefunden, wenn und insoweit es um die Frage ging, ob er sich mit seinen Vorstellungen vom Bundeshaushalt gegenüber seinen Ministerkollegen durchsetzen konnte.
Die Schwierigkeiten der Finanzminister in der vergangenen verkürzten Legislaturperiode 1969 bis 1972 in Verbindung mit den Problemen um den Bundeshaushalt geben jedoch Anlaß, die Stellung des Bundesfinanzministers einmal zu überdenken und darzustellen. Ist er wirklich der "schwache" Minister, der hilflos "starken" Ministerkollegen ausgeliefert ist und nur die Konsequenzen des Rücktritts ziehen kann? Muß ein neuer Finanzminister "schicksalsergeben" darauf warten, das Geschick seiner Vorgänger zu teilen? Welchen Schwierigkeiten ein Finanzminister ausgesetzt ist, mag ein Rückblick auf die vergangene Legislaturperiode verdeutlichen.

1. Am 13. Mai 1971 erging der folgende Kanzlererlaß:[1)]

   "Betr.: Neuabgrenzung von Zuständigkeiten

   Mit sofortiger Wirkung ordne ich gem. § 9 der Geschäftsordnung der Bundesregierung an: Das bisherige Bundesministerium der Finanzen und das bisherige Bundesministerium für Wirtschaft werden zu einem Bundesministerium für Wirtschaft und Finanzen vereinigt.

   gez. Brandt"

   Dieser Erlaß war ein deutlich sichtbarer Markstein der Haushaltsschwierigkeiten der

---

1) Zit. nach Cordts, Zeitschrift für Zölle und Verbrauchssteuern, 1971, S. 321 ff, (S. 322)

vergangenen Legislaturperiode. Ihm voran ging der Rücktritt des Finanzministers Alex Möller. Dieser wollte mit seinem Rücktritt ein Signal setzen für eine Rückkehr zu einer "Haushaltspolitik der Solidität".[1] Die Haushaltsanforderungen der verschiedenen Ressorts an den aufzustellenden Etat 1972 waren zum Teil illusionär und nicht zu finanzieren. Sie ließen sich nach Möllers Ansicht weder mit dem haushaltspolitisch Möglichen noch mit dem konjunkturpolitisch Richtigen vereinbaren. Einen soliden Haushalt aufzustellen und ein konjunkturpolitisches Stabilitätsprogramm durchzuführen, wäre unmöglich gewesen. Da es ihm in den Verhandlungen mit den Ressortchefs und bei den Kabinettsberatungen nicht gelungen war, die Forderungen der Ressorts zurückzuschrauben, im Gegenteil, neue Forderungen an ihn gestellt wurden,[2] trat er zurück. Der damalige Bundeswirtschaftsminister Schiller übernahm daraufhin auch das Finanzministerium.
Sah es zunächst so aus, als könne er der Schwierigkeiten Herr werden, so zeigten sich spätestens fast auf den Tag genau ein Jahr danach die alten und neuen Probleme des noch nicht verabschiedeten Bundeshaushalts 1972.

Schiller verschickte am 18. Mai 1972 an die beteiligten Regierungsstellen eine Kabinettsvorlage, in welcher er die Auffassung vertrat, der Haushaltsentwurf 1972 sei "stabilitätspolitisch nicht vertretbar".[3]

---

1) Möller in einem Interview mit der Zeitung "Die Welt" vom 15. Mai 1971, zit. nach Cordts, a. a. O. S. 325

2) Vergl. Cordts, a. a. O. S. 325

3) s. Spiegel Nr. 29 vom 10. Juli 1972, Ein guter Abgang ziert die Übung, S. 19 ff (S.22)

Er machte darauf aufmerksam, daß sich die Haushaltslage in den kommenden Jahren "dramatisch verschlechtern" werde,[1] denn die bisherigen Ansätze der Ressorts überstiegen die Finanzplanung in jedem Jahr um 10 - 15 Milliarden Mark.[2] Schiller hielt globale Etatkürzungen von mindestens 2,5 Milliarden Mark für notwendig.[3]
Es kam nur zu Kürzungen in Höhe von 1,2 Milliarden Mark, denen jedoch nach Regierungsangaben "unvermeidliche Mehrausgaben" von etwa 1,3 Milliarden Mark gegenüberstanden.[4]

Die Auseinandersetzungen im Kabinett über den Haushalt 1972 erreichten eine ungewöhnliche Schärfe: "Die letzten Monate haben ... gezeigt, daß ich mich mit der Mehrheit des Kabinetts in finanz- und haushaltspolitischem Konflikt befinde" (Schiller).[5]
Ähnlich wie früher Finanzminister Möller sah sich Schiller Anträgen seiner Ministerkollegen ausgesetzt, die sich, wie er sagte, "in Milliardenhöhe"[6] "ab 1973 einnahmemindernd oder ausgabeerhöhend"[7] bemerkbar machen. Ihm, dem für den Haushalt zuständigen Minister, erschienen die Haushaltsforderungen der Ressortchefs nach dem Motto gestellt zu sein: "Nach uns die Sintflut".

---

1) s. FAZ vom 25. Mai 1972, S. 1, Schiller fordert drastische Senkungen der Ausgaben und neue Steuererhöhungen.

2) FAZ a. a. O.

3) FAZ a. a. O.

4) FAZ vom 4. 8. 1972, Die CDU fragt nach Etatkürzungen; s. auch "Quick" Nr. 30 vom 19.Juli 1972, S. 70 ff (73)

5) Schiller, Brief mit Rücktrittsgesuch an den Bundeskanzler, vom 2. Juli 1972, abgedruckt in "Quick", Nr. 31 vom 26. Juli 1972 S. 11 ff hier: S. 13

6) Schiller a. a. O. S. 14

7) Schiller a. a. O. S. 14

8) Schiller a. a. O. S. 14

Denn laut Schillers Rechnung in seiner Kabinettsvorlage vom Mai 1972 (s.o.) summierten sich - ausgehend von einer jährlichen Steigerung des Bundeshaushalts von 7,5 % - die Ausgaben bis 1976 zu einem Defizit von 28 Milliarden Mark.[1] Jedoch schon der Bundeshaushalt 1972 enthielt eine Steigerungsrate in den Ausgaben gegenüber dem Vorjahr von 11,4 %. "Deshalb kam Schillers ungünstigste Planungsalternative, nämlich das nach den Ressortwünschen errechnete kumulative Defizit (nur des Bundes!) von 78 Milliarden Mark bis 1976" in greifbare Nähe.[2]

Am Widerstand des Kabinetts scheiterte auch die von Schiller angestrebte mittelfristige Finanzplanung,[3] in die der Einzelhaushalt jedes Jahr eingebettet sein sollte.

Am 7. Juli 1972 trat Schiller von seinem Amt als Bundesminister für Wirtschaft und Finanzen zurück.[4]

Zwar war der unmittelbare Anlaß eine währungspolitische Streitfrage, in welcher Schiller vom Kabinett überstimmt wurde;[5] die entscheidende Rolle aber spielte der Streit um den Haushalt. Das vermag am besten ein Interview Schillers mit dem "Stern"[6] sowie eine Passage aus seinem Rücktrittsgesuch zu verdeutlichen:[7]

"Stern:

> Trotzdem: Lohnte sich der große Krach wegen einer mehr technischen Frage der Währungspolitik?

---

1) Fritz Ullrich Fack, Von Schiller zu Schmidt, in FAZ vom 14. Juli 1972, S. 1

2) Fack a. a. O.

3) Schiller a. a. O. S. 14

4) s. Schiller a. a. O. S. 15

5) s. "Spiegel" a. a. O. S. 22/23

6) "Stern", Heft Nr. 30, vom 16. Juli 1972 S. 102/103

7) Schiller a. a. O. S. 14

Schiller:

Es ging um die Frage der marktwirtschaftlichen Währungspolitik, die ich vier Jahre erfolgreich betrieben hatte.
Im übrigen war das ja nur der berühmte letzte Tropfen, der das Faß zum Überlaufen brachte. Wir haben in den Wochen vorher Auseinandersetzungen um den Haushalt gehabt. Ich hatte mich gegen bestimmte Mehrbelastungen der kommenden Jahre durch neue Projekte gewandt. Ich hatte versucht, die mittelfristige Finanzplanung 1973 - 1976 im Kabinett zur Entscheidung zu bringen. ... Dabei sah ich mich mit einer anderen Strategie konfrontiert, die von dieser Frage weniger Notiz nehmen wollte."

Schiller in seinem Rücktrittsgesuch:

"Ich habe immer wieder betont, es gibt auch Grenzen der Belastbarkeit für einen Finanzminister. Er kann sich nicht unaufhörlich vertrösten lassen. Ich bin jedenfalls nicht bereit, als Finanzminister bis zum Ende des Jahres schweigen zu müssen über das, was ab 1. Januar 1973 jede Bundesregierung erwartet. Ich bin nicht bereit, eine Politik zu unterstützen, die nach außen den Eindruck erweckt, die Regierung lebe nach dem Motto: "Nach uns die Sintflut". Ich bin auch nicht bereit, dann womöglich noch von einem Amtsnachfolger ... in einer neuen Regierung als Hauptschuldner für eine große sogenannte "Erblast" haftbar gemacht zu werden ... Ein Finanzminister, der monatelang stumm bleiben sollte, wie das viele Kollegen wünschen, ist von mir nicht darzustellen."[1]

---

[1] vergl. auch Schillers Erklärung zu seinem Parteiaustritt, FAZ vom 26. 9. 1972, S. 5.

Mag die Währungspolitik der Anlaß, mögen Probleme mit dem Kabinett in anderen Fragen unter anderm dazu beigetragen haben,[1] Hauptursache für Schillers Rücktritt waren die Probleme um den Haushalt 1972 sowie den Haushalt 1973.
Zum zweiten Male innerhalb einer Legislaturperiode hatte ein Haushalt den Rücktritt eines Finanzministers "erzwungen".

Am 7. Juli 1972 übernahm der ehemalige Verteidigungsminister Schmidt als Nachfolger von Schiller das Wirtschafts- und Finanzministerium.[2]
Die Zusammenlegung von Finanz- und Wirtschaftsressort ist nicht ohne rechtliche Bedenken. Sie werden in dieser Untersuchung im Teil V 2. Kapitel unter 2. behandelt.

2. Nicht allein die Rücktritte zweier Finanzminister verdeutlichen die Schwierigkeiten in der verkürzten Legislaturperiode 1969 bis 1972. Ein verfassungs- und haushaltsrechtliches Novum war auch die Tatsache, daß zum ersten Male seit Bestehen der Bundesrepublik in einer Legislaturperiode ein Jahreshaushalt - nämlich der des Jahres 1972 - nicht verabschiedet werden konnte. Als nach langen Vorberatungen der Haushalt endlich im Parlament am 28. April 1972 zur Abstimmung kam, wurde der Haushalt des Kanzleramtes mit 247 Nein- gegen 247 Ja-Stimmen abgelehnt.[3]
Da offensichtlich wurde, daß wegen Stimmengleichheit zwischen Opposition und der die Regierung tragenden Koalition weder der Gesamthaushalt noch die Einzeletats im

---

1) s. Schillers Rücktrittsgesuch a.a.O., S. 11 ff
2) s. "Spiegel" a.a.O., S. 27
3) s. FAZ vom 29. April 1972, S. 1

Bundestag durchzubringen waren, zog die Regierung den zur Abstimmung gebrachten Haushalt zurück und ließ nicht weiter über die Einzeletats abstimmen.

Daß der Staat in einem solchen Falle nicht schlagartig alle Ausgaben einstellen kann, ist evident. Insofern trifft Bismarcks großartig vereinfachendes Wort zu:

> "Für mich reicht die Notwendigkeit, daß der Staat existiere. Diese Notwendigkeit allein ist maßgebend."

Es boten sich - zunächst wenigstens - der Bundesregierung die Art. 111 GG und 112 GG als rechtliche Grundlage für die Ausgaben an. Darauf wies auch Bundeskanzler Brandt in seiner Rede vom 28. April 1972 vor dem Bundestag hin.[1)]

Bisher war vom Nothaushaltsrecht des Art. 111 GG immer dann Gebrauch gemacht worden, wenn der Haushalt wegen verspäteter Vorlage durch die Regierung oder länger sich hinziehender Beratungen im Bundestag nicht rechtzeitig vor Beginn des Haushaltsjahres verabschiedet werden konnte, also für eine Übergangszeit. In diesem Fall liegt insoweit eine Besonderheit vor, als von Art. 111 GG Gebrauch gemacht wurde, obwohl keine Möglichkeit bestand, den Haushalt mit Mehrheit im Bundestag zu verabschieden. Die Auffassung, mit Art. 111 und 112 GG regieren zu können, war nicht unbestritten. Kannengießer[2)] z. B. vertrat die Auffassung, vom in Art. 111 normierten Nothaushaltsrecht könne die Regierung nur Gebrauch machen, um bei einem Überschreiten der Fristen die haushaltslose Zeit zu

---

1) Brandt, Rede vor dem Bundestag am 28. April 1972, abgedruckt in FAZ vom 29. April 1972, S. 4

2) Kannengießer, Budgetrecht des Parlaments darf nicht geschmälert werden, in: FAZ vom 29. April 1972, S. 3

überbrücken, wenn das Parlament aus sachlichen Gründen den Haushalt nicht rechtzeitig verabschieden könne. Denn seit Bestehen der Bundesrepublik ist noch nie ein Etat so rechtzeitig verabschiedet worden, daß er zu Beginn eines Haushaltsjahres in Kraft war.[1] Art. 111 GG, so Kannengießer,[2] regele also nur die vorläufige Haushaltsführung bis zur Etatverabschiedung. Keinesfalls könne er in Anspruch genommen werden, um der Regierung - bei mangelnder Parlamentsmehrheit - die Möglichkeit zu geben, am Parlament vorbeizuregieren[3] und damit das Budgetrecht des Parlaments zu unterlaufen. Die Regierung habe kein Recht, die Verabschiedung des Haushalts aus politischen Gründen zu verzögern. - Gleichwohl, die Regierung nahm die Art. 111 und 112 GG für ihre Ausgaben während der etatlosen Zeit in Anspruch, denn bis zu den wegen mangelnder Mehrheit im Bundestag notwendig gewordenen vorzeitigen Neuwahlen am 19. November 1972 war an eine Verabschiedung des Haushalts nicht zu denken.[4]

Doch für einen Finanzminister ergeben sich, wie

---

1) Vergl. "Spiegel" Nr. 22 vom 26. Mai 1972, S.34

2) Kannengießer, a.a.O.

3) s. a. Barzel, Rede vor dem Bundestag am 28.4. 1972, Erwiderung auf die Rede des Bundeskanzlers, abgedruckt in: FAZ vom 29.4.1972, S. 4 - 5

4) In der deutschen Geschichte war es schon einmal zu einem Konflikt zwischen Regierung und Parlament über das Budget gekommen. 1862 lehnte der Preußische Landtag es ab, Budgetmittel in der Höhe zu bewilligen, welche nötig waren, um die von der Regierung geplante Heeresreform zu finanzieren. Auf dem Höhepunkt der Auseinandersetzung zwischen Regierung und Parlament erreichte die damalige Fortschrittspartei am 23. Sept. 1862, daß das Parlament sämtliche Ausgaben für die Heeresreform aus dem Etat strich. (Hartung, Deutsche Verfassungsgeschichte, 1950, S.262) Da die Regierung sich weigerte, in dieser

schon die von Kannengießer angeführten Bedenken zeigen, in einer haushaltslosen Zeit rechtliche Schwierigkeiten. Es ist zu untersuchen, ob er während dieser Zeit - und wenn ja, welche - Ausgaben zulassen darf. Ferner ist zu prüfen, ob Art. 112 GG tatsächlich eine Rechtsgrundlage für Ausgaben ist, wenn der Bundestag das Budget nicht verabschiedet. Dazu ist in dieser Untersuchung Stellung zu nehmen. (s. Teil III)

Lage dem Etat zuzustimmen, konnte der Haushaltsplan nicht verabschiedet werden. Gem. Art. 62 der preußischen Verfassung war nämlich zur Verabschiedung eines Gesetzes - und der Haushaltsplan wurde in Gesetzesform beschlossen - die "Übereinstimmung des Königs und beider Kammern... zu jedem Gesetze erforderlich."
In dieser Situation entwickelte Bismarck seine berühmt gewordene "Lückentheorie", s. Institut Finanzen und Steuern, Der Finanzminister, 1955, S. 14/15 (zit.: Institut Finanzen und Steuern). Er führte aus, Art. 99 der preußischen Verfassung verlange zwar, daß der Etat durch Gesetz festgestellt werde. Doch schweige die Verfassung darüber, was zu geschehen habe, wenn der Etat nicht verabschiedet werden könne. Diesbezüglich bestehe in der Verfassung eine "Lücke". Wenn aber das neue Recht, nämlich die preußische Verfassung, für eine derartige Problemstellung keine Lösung bereit habe, dann trete das alte Recht an seine Stelle; und das bedeute in dieser Situation: es gelte das frühere Recht des Königs, allein über die Verwendung der Etatmittel zu befinden (s. im einzelnen Reiners, Bismarck 1815 - 1871, 1956/57, Sonderausgabe 1970, S. 361 ff, dort m. w. Hinw.); ferner gelte das vorjährige Budget weiter.
Die preußische Regierung regierte in der Folgezeit ohne einen vom Parlament bewilligten Etat. Der Konflikt wurde erst 1866 beendet, als die Regierung im Landtag eine Indemnitätsvorlage einbrachte, in der sie um eine nachträgliche Billigung der Ausgaben und der Haltung der Regierung ersuchte. Der Landtag nahm die Indemnitätsvorlage schließlich an (Hartung, a.a.O. S. 265)

3. In dieser Studie soll zum ersten Male versucht werden, systematisch die Stellung des BFM im Haushaltsrecht darzustellen.
Das Grundgesetz hat für den Einnahmen und Ausgaben des Bundes erfassenden Haushaltsplan eine bestimmte Prozedur vorgesehen: den Budgetkreislauf:

(1) Die Exekutive stellt den Haushaltsplan auf, vergl. §§ 28, 29 Bundeshaushaltsordnung (BHO).

(2) Daran schließt sich die parlamentarische Budgetbewilligung an, indem der Bundestag und später der Bundesrat den Haushaltsplan berät und als Gesetz verabschiedet, Art. 110 Abs. II GG.

(3) Den so festgestellten Haushaltsplan vollzieht die Exekutive in alleiniger Verantwortung, s. §§ 34 ff BHO.

(4) In einer vierten Phase erfolgt die Rechnungskontrolle durch den Bundesrechnungshof sowie die parlamentarische Finanzkontrolle und Entlastung der Regierung durch den Bundestag, vergl. Art. 114 GG.

Die Stellung des BFM im Haushaltsrecht systematisch darzustellen, heißt, ihn funktional in den Budgetkreislauf einzuordnen.
Möglich ist eine solche Einordnung nur, wenn die funktionale Beziehung der Rechte des Finanzministers zu den anderen im Budgetkreislauf tätigen Organen, etwa Bundestag, Bundesrat und Bundesregierung hergestellt und zu einigen Grundfragen des Budgetrechts Stellung genommen wird. Die Rechte des BFM im Haushaltsrecht beziehen sich fast ausschließlich auf die Phasen 1 - 3 des Budgetkreislaufes. Die Phase 4 kann und soll hier nur insoweit gestreift werden, als sie zur Stellung des BFM einen Bezug hat.

Gibt auch der Budgetkreislauf den Rahmen für die Untersuchung der Stellung des BFM und seiner Beziehung zu den daran beteiligten Organen, so kann dieser Rahmen doch kein starres Gliederungsschema sein, in welches die Tätigkeit der am Budgetkreislauf beteiligten Organe eingezwängt wird. Der Budgetkreislauf verdeutlicht nur schwerpunktartig, zu welchem Organ der BFM in den einzelnen Budgetphasen in besonderer Beziehung steht. Weil sich aber die Phasen des Haushaltsablaufs gegenseitig überlagern und verschränken, muß häufig in einer zeitlich voraufgehenden Phase des Budgetkreislaufs auch die Tätigkeit eines im Budgetkreislauf erst später tätig werdenden Organs mitbehandelt werden. Ansonsten würde das feingesponnene System der "checks and balances" zerrissen.

Insgesamt sind damit die Grenzen dieser Arbeit abgesteckt:

Sie beschränkt sich auf das Haushaltsrecht des Bundes als Instrument der öffentlichen Finanzwirtschaft. Sonstige wirtschafts-, währungs- und strukturpolitischen Entscheidungen anderer Entscheidungsträger in Bezug auf die öffentliche Finanzwirtschaft - etwa der weitgehend autonomen Bundesbank, der durch den föderativen Aufbau der Bundesrepublik z. T. unabhängigen Länder - werden nur im Hinblick auf die Stellung des BFM behandelt.

Ferner soll nur die Rechtsstellung des BFM, die sich aus der Wahrnehmung der ihm zugewiesenen Rechte und Pflichten im Rahmen des Haushaltsrechts ergibt, untersucht werden.

Zu planungstechnischen Fragen des Budgets wird nur insoweit Stellung genommen, als sie eben diese angesprochene Rechtsstellung des BFM betreffen. Es ist grundsätzlich nicht beabsichtigt, planungstechnische Abläufe etwa bei der Budgetaufstellung zu untersuchen.

4. Der BFM hat zwei Gruppen von Aufgaben: die des Haushaltsministers und die des Chefs an der Spitze der Bundesfinanzverwaltung. Er ist in dieser Funktion der Steuerminister der Regierung. Mag die Einnahmeseite des Staates jedoch noch so wichtig sein, mögen die Höhe der Steuern und die diesbezüglichen Anordnungen des BFM den Bürger noch so sehr interessieren, die verfassungsrechtlich und verfassungspolitisch interessanten Probleme liegen in der Stellung des BFM als Haushaltsminister. Hier auch ergaben sich die Schwierigkeiten in der vergangenen Legislaturperiode. Nur insoweit als es für diese Stellung notwendig ist, wird auch sein Aufgabenkreis als Leiter der Finanzverwaltung betrachtet (s. Teil II, Kapitel 1).
Das ist auch insoweit gerechtfertigt, als seine Stellung als Leiter der Finanzverwaltung seit Inkrafttreten des Grundgesetzes im wesentlichen unverändert geblieben ist.
Seine Funktion als Haushaltsminister hat durch die Finanzverfassungsreform vom 12.5. 1969 (BGBl. I S. 357) und durch Verabschiedung einer Bundeshaushaltsordnung (BHO) vom 19. 8. 1969 eine Änderung erfahren. Mit dem Inkrafttreten der BHO am 1. Januar 1970 wurde die Reichshaushaltsordnung von 1922 abgelöst. Bisher galt sie, soweit sie dem GG nicht widersprach, nach Art. 123 GG als Bundesrecht fort. Mit der Bundeshaushaltsordnung schuf

sich die Bundesrepublik ein neues und modernes Haushaltsrecht. In ihm wurden auch die rechtlichen Befugnisse des BFM als Haushaltsminister teils eingeschränkt, teils erweitert. Die systematische Stellung des BFM nach diesem neuen Haushaltsrecht aufzuzeigen, will diese Studie einen Beitrag leisten.

5. Die öffentliche Hand verfügt über etwa ein Drittel des gesamten Bruttosozialproduktes in der Bundesrepublik.[1] Ohne schon an dieser Stelle näher darauf einzugehen, dürfte einleuchten, daß damit ein gewaltiges wirtschaftspolitisches Potential der öffentlichen Hand zur Verfügung steht. Hatte früher die Haushaltswirtschaft allein die Aufgabe, den finanziellen Bedarf des Staates zu befriedigen, so kann sie sich heute an diesem klassischen Prinzip der Bedarfsdeckung nicht mehr ausschließlich orientieren. Durch seine grossen finanziellen Mittel ist der Staat in der Lage, gestaltend und regulierend in das gesamte Wirtschaftsleben einzugreifen. Dementsprechend hat die Haushaltswirtschaft eine weitere Funktion (hinzugewonnen), nämlich einen Beitrag zur Konjunktur- und Wachstumspolitik zu leisten.
Dieser neuen Budgetfunktion wurde im GG durch die Einfügung der Absätze 2 - 4 des Art. 109 GG[2] und dem auf ihrer Basis erlassenen Stabilitätsgesetz [3] Rechnung getragen. Gem.

---

1) Götz, Die Staatsausgaben in der Verfassungsordnung. JZ 69, 89 ff (89)

2) Ges. vom 8. 6. 1967 (BGBl. I, S. 581),Abs.III neugefaßt durch Ges. vom 12. 5. 1969 (BGBl. I, S. 357)

3) Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft vom 8. 6. 1967 (BGBl. I, S. 581) zit.: Stabilitätsgesetz (StabG)

Art. 109 Abs. 2 GG hat der Bund[1] bei seiner "Haushaltswirtschaft den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts"[2] Rechnung zu tragen. Diese Funktion der Finanzpolitik, als Regulierungsfaktor bei gesamtwirtschaftlichen Schwankungen eingesetzt zu werden, nennt man "fiscal policy". Sie wurde auf der Basis der "new economics" der Lehre von Keynes entwickelt. Die Abs. 2 - 4 des Art. 109 GG sind "in formelles Verfassungsrecht transformierte Theorie der fiscal policy".[3]
Die Stellung des BFM in diesem modernen Bereich der Wirtschaftspolitik durch Haushaltspolitik zu bestimmen und zu verdeutlichen, ist ein weiteres Ziel dieser Untersuchung (s. Teil II, 2. Kapitel unter 5.; ferner auch Teil V, 1. Kapitel).

6. Die Stellung, die der Bundesfinanzminister nach dem Grundgesetz und dem Haushaltsrecht einnimmt, ist Fazit der verfassungsrechtlichen Geschichte des Finanzministers in Preussen, im Kaiserreich und in der Weimarer Republik. In diesen drei Etappen wurde das "Gesicht" des modernen deutschen Finanzministers geprägt. Die Stellung des Finanzministers im GG und im Haushaltsrecht ist ohne diese geschichtliche Entwicklung kaum zu verstehen. Sie soll darum in dieser Studie eine kurze Darstellung in Teil I erfahren.

---

1) aber auch die Länder, s. Art. 109, Abs. 2

2) zum Begriff später s. u. S. 72 f

3) Götz, Die Staatsausgaben in der Verfassungsordnung, JZ. 69, 89 ff (S. 90)

Teil I

Die historische verfassungsrechtliche Stellung des Finanzministers

1. Kapitel

Der Finanzminister in Preußen

Diese Arbeit soll keine "Geschichte des Finanzministers" werden, welche unlösbar verknüpft wäre mit einer Geschichte des Haushaltsrechts. Hier sollen nur jene markanten Stationen aufgezeigt werden, welche in ihrer Entwicklung zu der heutigen Stellung des Finanzministers beigetragen haben.
Wenngleich hier nur die Entwicklung der Stellung des Finanzministers in Deutschland seit Bestehen eines einheitlichen deutschen Staates geschildert werden soll, also seit 1871, so muß doch vorweg der Stellung des preußischen Finanzministers gedacht werden. Denn gerade das Budgetrecht in Preußen und die Stellung des Finanzministers dort haben maßgebenden Einfluß auf die gesamtdeutsche Entwicklung bezügl. der Stellung des Finanzministers genommen.

1. Ein Finanzministerium gab es in Preußen erst seit 1808.[1)] Der Finanzminister, welcher ihm vorstand, war aber nur für die Einnahmeseite zuständig. Für die Ausgaben zeichnete ein besonderes "Ministerium des Schatzes und für das Staatskreditwesen" verantwortlich. Dieses 1817 errichtete Ministerium wurde 1823 wieder aufgelöst. Seine Aufgaben wurden auf das Finanzministerium übertragen. Innerhalb des Finanzministeriums gab es aber zwei voneinander unabhängige Departements. Für die Einnahmeseite war weiterhin der Finanzminister, für die Aus-

---

1) vergl. Institut Finanzen und Steuern, Der Finanzminister S. 12

Ausgabenseite die selbst. sogenannte "Generalcontrole" zuständig.[1] Sie hatte einen vom Finanzminister unabhängigen Leiter. Die Aufteilung in ein für die Ausgaben- und ein für die Einnahmenseite selbst. Departement machte es unmöglich, ein finanzielles Gleichgewicht zwischen Einnahmen und Ausgaben zu erzielen.

Erst 1824 gelang es dem preuß. Finanzminister Motz unter Auflösung der "Generalcontrole", für den ganzen Staatshaushalt zuständig zu werden.
Seither ist der Finanzminister sowohl für die Einnahmen- wie die Ausgabenseite des Staates verantwortlich.
Gem. § 36 der Instruktion für die Preußische königliche Oberrechnungskammer von 1824 waren "die Etattitel der Ausgaben als gesetzliche Normen zu betrachten",[2] deren Überschreitung grundsätzlich nicht zulässig war.[3] Die obersten Verwaltungsbehörden durften jedoch Etatüberschreitungen bei jedem Titel um bis zu 5 % zulassen, falls diese Etatüberschreitungen durch Mehreinnahmen gedeckt waren.
Darüber hinausgehende Mehrausgaben bedurften der Genehmigung des Königs, die an die Mitwirkung des Finanzministers gebunden war.[4]

2. Mit Inkrafttreten der preuß. Verfassung von 1850 verlor der Landtag sein jährliches Steuerbewilligungsrecht. Die einmal beschlossenen Steuergesetze galten gem. Art.109 zeitlich un-

---

1) Institut Finanzen und Steuern a.a.O.

2) Zitiert nach Golz, Das Ausnahmebewilligungsrecht des Finanzministers bei Haushaltsüberschreitungen, DÖH 55, S. 41 ff (41)

3) Golz a. a. O.

4) Golz a. a. O.

unbegrenzt fort. Allein durch neue Gesetze konnten sie nachträglich aufgehoben oder geändert werden. Diese Gesetze konnten aber nur bei "Übereinstimmung des Königs und beider Kammern" ergehen, Art. 62 Abs. 1. Durch diese Bestimmungen wurde die Einnahmeseite stabilisiert und die Krone, was die Einnahmen anging, vom Landtag weitgehend unabhängig.

Dieser Machtverlust des Landtages wurde durch Art. 99 kompensiert, der bestimmte, daß der "Staatshaushaltsetat" jährlich im voraus veranschlagt und durch Gesetz festgestellt werden mußte. Die Einflußnahme des Parlaments verlagerte sich so von der Einnahme- auf die Ausgabenseite. Hier liegt der Ursprung des modernen parlamentarischen Budgetrechts, wie es im Kern auch in Art. 110 Abs. 2 GG erhalten ist.

Dieses Budgetrecht der Legislative wurde verstärkt durch die Bestimmung des Art. 104 Abs.1 der preuß. Verfassung von 1850. Danach waren die-meist unvermeidlichen - Etatüberschreitungen nicht mehr vom König und Finanzminister, sondern von der Genehmigung beider Kammern abhängig.
Die Stellung des Finanzministers betraf eine königliche Kabinettsorder vom 15. Februar 1852.[1)] Danach hatte er nicht nur das Recht des jederzeitigen Immediatvortrages beim König, sondern konnte auch die "Allerhöchste Entscheidung" einholen, wenn er bei finanziellen Entschlüssen im Kabinett von der Mehrheit der anderen Minister überstimmt worden war. Damit war sichergestellt, daß das Kabinett allein gegen den Willen des Finanzministers nicht handeln konnte.[2)] Kabinettsbeschlüsse waren insoweit

---

1) s. Institut Finanzen und Steuern a.a.O. S.9, Fußn. 2

2) vergl. Huber, Die Verfassung des Freistaates Preußen S. 86 Ziff. 2

für ihn nicht bindend. Von dieser starken Stellung und den mit ihr verbundenen Möglichkeiten "hat in 66 Jahren der Finanzminister nur sehr selten, aber nie ohne Erfolg, Gebrauch gemacht".[1]

3. War die Stellung des Finanzministers gegenüber den anderen Ministern während der preußischen Monarchie schon eine hervorgehobene, so erhielt er durch die "Verfassung des Freistaates Preußen" von 1920 ausdrücklich eine Sonderstellung. Denn Art. 67 II dieser Verfassung bestimmte, daß bei unvorhergesehenen und unabweisbaren Bedürfnissen Haushaltsüberschreitungen und außerplanmäßige Ausgaben seiner vorherigen Zustimmung bedurften.
Erst diese Vorschrift befestigte den Gedanken einer Sonderstellung des Finanzministers. Ihre Auswirkungen zeigen sich über die fast wörtliche Wiederholung in § 33 RHO bis zum heutigen Tag in Art. 112 GG.[2]

2. Kapitel

Der Reichsschatzsekretär im Kaiserreich.

Ähnlich wie später im Grundgesetz mit Abschn.X gab es in der Reichsverfassung von 1871 einen eigenen Abschnitt für das Finanzwesen: den Abschnitt XII: Reichsfinanzen. Ergänzt wurde er durch die Abschnitte II: Reichsgesetzgebung und VI: Zoll- und Handelswesen.[3]
Gem. Art. 33 der Reichsverfassung (RV) bildete Deutschland zwar ein einheitliches Zoll- und Handelsgebiet. Was die Finanzhoheit anbelangte,

---

1) Institut Finanzen und Steuern a.a.O. S. 9 Fußn. 2

2) vergl. Maunz-Dürig-Herzog, Art. 112 GG Rdnr. 2

3) Dieser Abschnitt war geprägt von Geschichte und Tradition des Zollvereins.

so war sie zwischen Reich und Gliedstaaten aufgeteilt.[1] [2]

1. In der ersten Zeit nach der Reichsgründung war Bismarck sein eigener Finanzminister. Er hatte das sogenannte "Finanzbüro" in seinen Zimmern der Reichskanzlei untergebracht.[2] Denn deutlich war ihm das politische Gewicht der Finanzplanung bewußt. Jedes Finanzgesetz bedurfte seiner Gegenzeichnung. Und da Art. 69 RV vorsah, daß alle Einnahmen und Ausgaben des Reiches für jedes Jahr zu veranschlagen waren und der "Reichshaushaltsetat" durch Gesetz festgestellt werden mußte, hatte der Reichskanzler vor Beginn eines jeden Haushaltsjahres dem Bundesrat und dem Reichstag einen Budgetvorschlag mit allen wahrscheinlich notwendig werdenden Ausgaben zur Beschlußfassung vorzulegen. Nach Etatdurchführung mußte er am Ende des Haushaltsjahres gem. Art. 72 RV Bundesrat und Reichstag Rechnung legen. So war nach der RV auch die Finanzexekutive ganz auf die Person des Reichskanzlers zugeschnitten.

2. Bismarcks ursprüngliche Absicht, das Reich durch Bundesratsausschüsse zu regieren, war

---

1) Gem. Art. 35 u. 38 RV lag für die Zölle u. Verbrauchssteuern die Gesetzgebungskompetenz u. Ertragshoheit beim Reich, für die direkten Steuern bei den Gliedstaaten (s.a. Institut Finanzen und Steuern, a.a.O. S. 19). Da die dem Reich zustehenden direkten Einnahmen nicht ausreichten, mußten die einzelnen Länder Matrikularbeiträge zahlen, vergl. Art. 70 RV. Die Nachwirkungen dieser Aufteilung der Steuer- und Ertragshoheit zwischen Reich und Ländern zeigen sich bis heute, vergl. Art. 108 GG; im übrigen wie Fußn. 2

2) Von der Reichsschatzkammer zum Bundesfinanzministerium, S. 84

nicht zu verwirklichen.[1] Infolgedessen konzentrierte sich die hauptsächliche Exekutivtätigkeit immer mehr im Kanzleramt. Dessen einzelne Abteilungen arbeiteten sogenannte "Präsidialvorlagen"[2] aus, welche dem Bundesrat zur Beschlußfassung vorgelegt wurden.[3] Auch der Umfang der Finanzvorlagen und Finanzgesetzgebung wuchs mit den Jahren. Sie sprengten den organisatorischen Aufbau und Umfang des Reichskanzleramtes.[4] Bereits 1874 hatte Bismarck vorgeschlagen, aus dem Kanzleramt ein "Finanzministerium" auszugliedern. 1878 schlug er in einem Immediatbericht an den Kaiser die "Herstellung einer abgesonderten Reichsfinanzverwaltung in Gestalt des Reichsschatzamtes" vor.[5] Dieses wurde durch einen "Allerhöchsten Erlaß betreffend die Errichtung des Reichsschatzamtes vom 14. Juli 1879"[6] geschaffen. An seiner Spitze stand der "Staatssekretär des Reichsschatzamtes",[7] später kurz "Reichsschatzsekretär" genannt.

---

1) Schöne, Von der Reichskanzlei zum Bundeskanzleramt 1968, S. 20

2) Vorlagen im Namen des "Präsidiums" des Reiches, - das war der Kaiser -.

3) Schöne, a. a. O. u. Fußn. 10, S. 20 m.w.Nachweisen

4) vergl. Forsthoff, Deutsche Verfassungsgeschichte der Neuzeit, 1961, S. 159

5) Zit. nach: Von der Reichsschatzkammer zum Bundesfinanzministerium, S. 80

6) RGBl. 1879, Nr. 25, S. 196

7) Ursprünglich hatte der Leiter des Reichsschatzamtes den Titel "Unterstaatssekretär". Erst ab Juni 1880 führte er die obengenannte Bezeichnung, s. Von der Reichsschatzkammer zum Bundesfinanzministerium, S. 90.

3. Nach der RV von 1871 übten die Bundesexekutive der Kaiser, der Bundesrat und der Reichskanzler aus.[1] Letzterer war als Chef des Reichskanzleramtes[2] der einzige auch dem Reichstag "verantwortliche Minister",[3] verg. Art. 17 S. 2 RV. Ein kollegiales Reichsministerium gab es nicht. Der Staatssekretär des Reichsschatzamtes war nicht der Ministerkollege des Kanzlers, sondern dessen Untergebener.
Erst das "Gesetz betreffend die Stellvertretung des Reichskanzlers vom 17. 3. 1878"[4] schuf hier in gewissen Grenzen eine Änderung. Für die rechtliche Stellung des Reichsschatzsekretärs ist die Spezialstellvertretung nach dem Stellvertretungsgesetz bestimmend geworden.

Nach § 2 S. 2 Stellvertretungsgesetz konnten Spezial- oder Ressortstellvertreter für einzelne Geschäftsbereiche berufen werden.[5] Stellvertreter waren dann die "Vorstände der dem Reichskanzler untergeordneten obersten Reichsbehörden", "welche sich in der eigenen und unmittelbaren Verwaltung des Reiches" befanden, § 2 S. 2 Stellvertretungsgesetz.

---

[1] Poetzsch-Heffter, HdbDStR I, S. 511 ff (512)

[2] Etwa 1879 wurde aus dem Reichskanzleramt die Reichskanzlei zur Koordination zwischen Reichskanzler und Reichsbehörden

[3] Joël, Substitutionsbefugnis, S. 402 ff (403).

[4] RGBl. 1878, S. 7

[5] Die Berufung zum Stellvertreter des Kanzlers im einzelnen Geschäftsbereichen erfolgte auf dessen Vorschlag durch den Kaiser, s. Laband I, S. 384/385;
vergl. auch Smend, Stellvertretung S. 333.
den folgenden Ausführungen liegt die Darstellung von Donie, Die Stellvertretung des Bundeskanzlers unter dem Grundgesetz, 1969, S. 10 ff zugrunde.

Als Ressortstellvertreter kamen in Betracht: die Staatssekretäre des Auswärtigen Amtes, des Reichspostamtes und des Reichsschatzamtes. Die Beauftragung als Stellvertreter des Reichskanzlers für einen bestimmten Geschäftsbereich erfolgte nicht nur "in Fällen der Behinderung", § 1 Stellvertretungsgesetz, aus persönlichen Gründen (etwa Krankheit, Urlaub, etc.), sondern auch sachliche Gründe konnten für die Bestellung zur Stellvertretung ausreichen, etwa Arbeitsüberlastung[1] und mangelnde Spezialkenntnisse des Kanzlers in bestimmten Geschäftsbereichen.[2] Da der Kanzler bei ständig wachsendem Umfang der Reichsgeschäfte entlastet werden sollte, war der Fall der "Behinderung" fast immer gegeben. Von dieser Interpretation des Stellvertretungsgesetzes gingen auch Praxis und h.L. in der Kaiserzeit aus. Infolgedessen entwickelten sich die Ämter der Stellvertreter zu ständigen Einrichtungen.[3] Besonders der Reichsschatzsekretär war für seinen Geschäftsbereich ständig Stellvertreter des Kanzlers. Der Reichskanzler hatte zwar gem. § 3 des Stellvertretungsgesetzes das Recht, jedes Amtsgeschäft auch in der Zeit der Stellvertretung selbst vorzunehmen, - er behielt dadurch sozusagen die Gesamtverantwortung. Aber Stellvertreter vertraten ihn "für den gesamten Umfang der Geschäfte und Obliegenheiten",[4] und das galt gem. § 1 Stellvertretungsgesetz auch für "die zur Gültigkeit der Anordnungen und Verfügungen des Kaisers erforderliche Gegenzeichnung." Damit wurde den

---

1) Schöne, a.a.O., S. 21; Forsthoff, a.a.O., S. 159

2) s. Smend, Stellvertretung, S. 333; Zorn I, S. 263 f

3) s. Smend, Stellvertretung, S. 333; Donie, a.a.O.

4) § 2 Stellvertretungsgesetz.

Stellvertretern die Verantwortung für ihre Amtsführung[1] - auch gegenüber dem Reichstag[2] - übertragen. Ihre Verantwortlichkeit betraf nicht allein ihre einzelnen Amtshandlungen, sondern auch die Leitung ihres gesamten Ressorts.[3] Da sich zudem die Übung entwickelte, die Reichsstaatssekretäre - insbesondere stets den Reichsschatzsekretär - zu preußischen Bundesratsbevollmächtigten zu ernennen, hatten diese das Recht, jederzeit im Reichstag zu erscheinen, das Wort zu ergreifen und sich dort zu "verantworten". So wurden die Reichsämter in der Folgezeit zu eigentlichen Trägern der Reichsregierung und entwickelten sich - inhaltlich gesehen - immer mehr zu "Reichsministerien". Eingriffe des Kanzlers in die verselbständigten Ressorts waren selten.[4] Die Stellvertreter wurden daher auch als "verantwortliche Unterminister"[5] und "quasi Reichsminister"[6] bezeichnet.[7]

---

1) Vergl. Smend, Stellvertretung, S. 335 f; Meyer-Anschütz, S. 531 zu Anm. 13

2) Rabe, Die staatsrechtliche Stellung des Reichskanzlers im Deutschen Reich, 1970, S. 46 f. u. Fußn. 21 ebd. m.w.Nachw.; Schöne, Von der Reichskanzlei zum Bundeskanzleramt, 1968, S. 20 f.

3) s.a. Rabe, a.a.O., S. 44

4) Forsthoff, a.a.O. S. 159

5) vergl. Laband I, S. 385

6) vergl. Morsey, S. 309, Anm. 46

7) Der Unterschied zur Stellung eines Ministers in materieller Sicht war folgender: Es fehlte den Staatssekretären die dem Minister eigentümliche rechtliche Selbständigkeit und Kollegialität gegenüber dem Reichskanzler. Er war nicht nur primus inter pares. Er war ihr Vorgesetzter, sie seine Untergebenen. Er konnte an ihrer Stelle jede Amtshandlung selbst vornehmen, § 3 Stellvertretungsgesetz; vergl. auch Rabe, a.a.O. S.45 f. Donie, a. a. O. S. 16

4. Ein solcher "quasi Reichsminister" war auch der Reichsschatzsekretär, der dem Reichsschatzamt vorstand. Dieses gliederte sich in 3 Abteilungen:[1]

Personalabteilung
Abteilung für Zölle und Steuern
Etat-, Kassen- und Rechnungsabteilung.

Der Reichsschatzsekretär hatte für die Erfüllung des Art. 69 RV zu sorgen: Daß "alle Einnahmen und Ausgaben des Reiches ... für jedes Jahr veranschlagt und auf den Reichshaushaltsetat gebracht werden." Als Leiter des Etatwesens mußte er nicht nur feststellen, ob bestimmte Vorhaben finanziert werden konnten. Darüber hinaus stellte sich ihm die Aufgabe, die finanziellen Anforderungen der verschiedenen Ressorts nach sachlichen Gesichtspunkten zu überprüfen. Gegebenenfalls hatte er "mäßigend auf die anderen Ressortchefs einzuwirken, damit das Gleichgewicht im Etat möglichst ohne Steuererhöhungen und Anleihevermehrung hergestellt" werden konnte.[2] Wie oben dargelegt, war er nach §§ 1, 2 des Stellvertretungsgesetzes für den Etat "verantwortlich", auch dem Reichstag gegenüber. Er hatte alljährlich das Etatgesetz vorzubereiten, welches der Reichstag verabschieden mußte. Er war "quasi Haushaltsminister".
Daneben oblag ihm eine weitere Aufgabe. Als Leiter der Abteilung für Zölle und Steuern, die dem Reich zuflossen, war er zugleich Chef der Reichsfinanzverwaltung, welcher die Reichsaufsicht in Zoll und Steuersachen ausübte.
So zeichneten sich bereits im"Reichsschatzministerium" die zwei klassischen Aufgabengebiete ab, welche der BFM noch heute wahrnimmt:

---

1) Von der Reichsschatzkammer zum Bundesfinanzministerium, S. 88 f.

2) Von der Reichsschatzkammer zum Bundesfinanzministerium, S. 90/91.

Haushaltsminister und
Leiter der Finanzverwaltung zu sein.

3. Kapitel

Der Finanzminister in der Weimarer Republik

Die WRV hatte an den haushaltsrechtlichen Bestimmungen der RV wenig geändert.[1] War im Kaiserreich noch eine Übereinstimmung von Reichstag und Bundesrat für das Zustandekommen eines Gesetzes erforderlich (Art. 5 Abs. 1 RV), so wurden jetzt Reichsgesetze - wie das Haushaltsgesetz[2] - vom Reichstag allein beschlossen, Art. 68 Abs. 2 WRV. Einen etwaigen Einspruch des Reichsrates gegen das Haushaltsgesetz konnte der Reichstag mit 2/3-Mehrheit zurückweisen, vergl. Art. 74 Abs. 1 u. 3 WRV. Auch über Einsprüche des Reichsrates gegen ausgabeerhöhende Beschlüsse des Reichstages gegenüber dem Regierungsentwurf des Haushaltsplans konnte sich der Reichstag mit 2/3-Mehrheit hinwegsetzen, Art. 85

---

1) Mußgnug, Bonner Kommentar, Das Haushaltswesen der Weimarer Republik, Vorbemerkung zu Art. 104a - 115, Rdnr. 40 ff.

2) vergl. Art. 85 Abs. 2 WRV.

Abs. 4 u. 5 WRV.[1]
Der Reichstag war damit allein für die Feststellung des Haushalts zuständig.

1. Im Frühjahr 1919 wurde durch einen "Erlaß betreffend die Errichtung und Bezeichnung der obersten Reichsbehörden" für das Finanzressort die Bezeichnung "Reichsminister der Finanzen" (Reichsfinanzministerium)[2] eingeführt. Das Reichsschatzamt wurde so in ein Ministerium umgewandelt, dessen Leitung ein parlamentarisch verantwortlicher Minister hatte (vergl. Art. 54, 56, S. 2 WRV).

   Die Stellung des Finanzministers hing zunächst einmal ganz von der WRV ab. Der Finanzminister war in der WRV der einzige in der Verfassung erwähnte Reichsminister, Art. 86 WRV. Das Bestehen seines Ressorts wurde also von der WRV vorausgesetzt.

---

[1] Mußgnug, a.a.O. Rdnr. 41 bezeichnet Art. 85 Abs. 4 als Vorläufer zu Art. 113 GG. Das dürfte aber nicht richtig sein, denn:
a) der Reichsrat gehörte nicht zum Bereich der Reichsregierung (s. aber Art. 113 GG); im Gegenteil, was Art. 85 Abs. 4 anbetraf, war er in dieser Funktion ein Organ der Legislative; Wacke, Finanzwesen S. 89.
b) Es war also nicht die Exekutive, welche ausgabeerhöhende Beschlüsse der Legislative stoppen konnte.
c) Ferner konnte sich der Reichstag über eine Verweigerung der Zustimmung des Reichsrates hinwegsetzen, Art. 85 Abs. 5 WRV. Der Bundestag kann das nicht bei Art.113, wenn die Bundesregierung ihre Zustimmung zu ausgabeerhöhenden Gesetzen verweigert.
   Art. 113 GG hat zwar sein Vorbild in der englischen "standing order" (vergl. Institut Finanzen und Steuern, S. 95; Maunz-Dürig-Herzog, Art. 113 Rdnr. 1; Wacke, Finanzwesen S. 88), für das deutsche Haushaltsrecht jedoch ist sie neu, Wacke a.a.O. S. 88/89.

[2] RGBl. 1919, S. 327.

Der Abschnitt III der WRV mit den Art. 41 - 59 enthielt die wesentlichen Bestimmungen über die Exekutive.[1] Innerhalb dieses Abschnittes bestimmten besonders die Artikel 52 ff. die staatsrechtliche Stellung der Reichsregierung, des Reichskanzlers, der Reichsminister.

Gem. Art. 55 WRV führte der Reichskanzler den Vorsitz in der Reichsregierung und leitete ihre Geschäfte. Die Reichsregierung[2] faßte ihre Beschlüsse mit Stimmenmehrheit. Nur bei Stimmengleichheit gab die Stimme des Reichskanzlers den Ausschlag,[3] Art. 58 WRV. Seine Stellung war aber noch dadurch gestärkt, daß er die Richtlinien der Politik bestimmte, Art. 56 S. 1 WRV.[4] So hatte nur er innerhalb der Reichsregierung eine Sonderstellung.

Innerhalb dieser Richtlinienkompetenz leitete jeder Minister sein Ressort selbständig und unter eigener Verantwortung, Art. 56 S. 2 WRV. Vorzugsrechte einzelner Minister waren nach der WRV nicht gegeben. Alle Minister waren untereinander gleichberechtigt.[5]

---

1) Glum, Die staatsrechtliche Stellung der Reichsregierung sowie des Reichskanzlers und des Reichsfinanzministers in der Reichsregierung, 1925, S. 3

2) zu den Fällen ihres Tätigwerdens, zu ihrer Stellung als Kollegialorgan und den damit verbundenen Rechten s. Glum, a.a.O., S. 5 ff.

3) Anschütz, Die Verfassung des Deutschen Reiches, 1933, Art. 58 Nr. 1 S. 330

4) Der Reichskanzler war damit der "leitende Staatsmann" nach der WRV (so auch Rabe, a.a.O. S. 93 f), und nicht nur, wie Glum a.a.O. S.26, es sah, "primus inter pares"; nach Glums wohl zu weitgehender Ansicht mußte der Reichskanzler in Zweifelsfällen im Kabinett über eine Richtlinienfrage abstimmen lassen; Glum, a.a.O. S. 16; s. aber auch S. 15, wo Glum stärker die Richtlinienkompetenz betont.

5) Glum a.a.O. S. 1

2. Auch der Reichsfinanzminister nahm zunächst keine andere Stellung ein. Hier nun brachte die neue Reichshaushaltsordnung (RHO)[1] eine wesentliche Änderung.
Die RHO erweiterte die Befugnisse des Reichsfinanzministers (RFM) erheblich. Gegenüber seinen Ministerkollegen erhielt er besondere Rechte, so daß er "zu Ungunsten derselben herausgehoben worden"[2] ist. Damit wurde das System der Gleichberechtigung der Minister, wie es die WRV vorsah, aufgegeben. Dessen war man sich bei der Verabschiedung der RHO wohl bewußt. Sie wurde darum als verfassungsergänzendes Gesetz mit verfassungsändernder Mehrheit beschlossen.[3]
Konnten bis zum Inkrafttreten der RHO die einzelnen Minister im Kabinett gleichberechtigt über den Entwurf des Haushaltsplans abstimmen,[4] bei Stichentscheid des Vorsitzenden (s. Art. 58 WRV), so war das nach Erlaß der RHO nicht mehr möglich. Gem. § 20 RHO stellte der RFM den Haushaltsplan auf. Er traf auch zunächst die Entscheidung über die Anmeldungen (§ 20 RHO), Ausgaben und Vermerke (§ 21 RHO), die auf Wunsch der einzelnen Ressorts in den Haushaltsplan aufgenommen werden sollten.[5] Handelte es sich um Fälle von untergeordneter Bedeutung,[6] so entschied er endgültig über die Aufnahme in den Haushaltsplan.[7]

---

[1] RGBl 1923, II S. 17

[2] Glum, a.a.O. S. 1

[3] Klein, Franz, Die staatsrechtliche Stellung des Bundesministers der Finanzen, DVBl. 62, 573 ff (573 m.w.Nachw.); Mußgnug, a.a.O. Rdnr. 44

[4] Bilfinger, Der Reichssparkommissar, 1928, S. 9 ff (19)

[5] Plaum, a.a.O. S. 32 f; Klein, Franz, a.a.O. S. 573

[6] Dabei ist zu bedenken, daß untergeordnete Einzelfälle in ihrer Summierung sehr wohl ein bedeutendes Ausmaß erreichen konnten.

[7] s. Fußn. 5.

Erst wenn Fragen von grundsätzlicher oder erheblicher Bedeutung vorlagen, konnte sich auf Antrag des zuständigen Reichsministers die Reichsregierung damit befassen und darüber beschließen, §§ 20, 21 RHO.[1] Kam es zu einem Beschluß, so hatte der RFM ein suspensives Widerspruchsrecht, welches erst in einer dann notwendigen zweiten Abstimmung dadurch beseitigt werden konnte, daß die Mehrheit der Reichsminister die Ausgabe für den Haushaltsplan beschloß, vorausgesetzt, der Reichskanzler hatte mit der Mehrheit gestimmt.[2] Das bedeutete aber auch, daß der RFM in wichtigen Fällen zusammen mit dem Reichskanzler das gesamte Kabinett überstimmen konnte.[3]

Das gleiche System eines endgültigen Widerspruchsrechts des RFM in Fragen untergeordneter Bedeutung und eines nur suspensiven Widerspruchsrechts des RFM in Grundsatzfragen galt auch für die Ausführung des Haushaltsplans.[4]

So entschied er etwa in den wichtigen Fragen der Haushaltsüberschreitungen und außerplanmäßigen Ausgaben[5]. "einschließlich der Mehrausgaben aus übertragbaren Mitteln (§ 30 Abs. 2 RHO), desgleichen über Maßnahmen,

---

[1] vergl. Vialon, Haushaltsrecht, 1959, Erl. Nr. 3, 4, 7 zu § 21 RHO, S. 476 ff.

[2] Glum, a.a.O. S. 40/41

[3] Plaum, a.a.O. S. 33

[4] Klein, Franz, a.a.O. S. 573/574

[5] Etatüberschreitungen von mehr als 10 000 RM waren dem Reichstag vierteljährlich zu melden, § 33 Abs. 1 S. 3 RHO; s. a. Mußgnug, a.a.O. Rdnr. 43.

durch welche dem Reich Verbindlichkeiten entstehen können" (§ 33 RHO) endgültig, soweit es sich nicht um Angelegenheiten von erheblicher Bedeutung handelte. Seine Entscheidung war allerdings insoweit eingeschränkt, als er seine Zustimmung zu derartigen Ausgaben nur im Falle eines unabweisbaren Bedürfnisses erteilen durfte, § 33 Abs. 1 S. 2 RHO[1]. Dabei hatte es nicht unbeträchtliche Auswirkungen, daß die Ressorts für derartige Ausgaben die vorherige Zustimmung des RFM einholen mußten. Eine spätere Genehmigung für bereits geleistete Ausgaben reichte nicht.[2]

§ 128 RHO gab dem RFM in anderen Fällen, die das Haushaltsgleichgewicht berührten, ein weiteres endgültiges Entscheidungsrecht.[3] Hier konnte bei Meinungsverschiedenheiten mit den zuständigen Reichsministern seine Zustimmung nicht durch Kabinettsbeschluß ersetzt werden.[4] [5]

Hinzukommt, daß der RFM auf das Volumen des Gesamthaushaltsplans noch insoweit einen Einfluß hatte, als er die Einnahmen des Staates für jedes Jahr schätzte, und die übrigen Minister diese Einnahmeschätzungen kaum beanstanden konnten.[6]

So zeigt sich, welchen Einfluß der RFM auf

---

1) Vialon, a.a.O. § 33 Erl. Nr. 1 u. 2 S. 589/590

2) Vialon, a.a.O. Erl. Nr. 6 zu § 33 RHO, S. 591/592

3) Klein, Franz, a.a.O. S. 574

4) vergl. § 128 RHO i.V.m. §§ 19, 26 Abs. 2, 45 b Abs. 1 u. 2, 45 c, 45 d, 59, 61, 81, 85, 90

5) Glum, a.a.O. S. 42

6) vergl. Von der Reichsschatzkammer zum Bundesfinanzministerium S. 107

den Haushaltsplan nehmen konnte, welche Sonderstellung er gegenüber den anderen Ministern einnahm, wie sehr seine Entscheidungen die der anderen Ressortchefs tangierten.

3. Seine Position war aber noch stärker und beruhte nicht allein auf der RHO.
Nach einem Kabinettsbeschluß von 1923 [1] mußten Pläne finanziell bedeutsamer Maßnahmen vor ihrer näheren Ausarbeitung dem RFM mitgeteilt und konnten erst nach seiner Zustimmung weiterverfolgt werden.
Wurden Kabinettsbeschlüsse "von finanzieller Bedeutung" gefaßt, so stand dem RFM gem. § 32 GO der Reichsregierung von 1924 [2] ein Widerspruchsrecht zu,[3] welches erst aufgehoben werden konnte, wenn die Mehrheit der Reichsminister mit der Stimme des Reichskanzlers gegen den RFM votierte. Über § 32 GO der Reichsregierung galt das suspensive Vetorecht,[4] wie schon die §§ 21, 20 RHO vorsahen, in allen wichtigen finanziellen Belangen.[5] [6]

Es stellte nur eine folgerichtige Ergänzung dar, wenn § 26 der gemeinsamen Geschäftsordnung der Reichsministerien von 1926 [7] ausdrücklich

---

1) Institut Finanzen und Steuern, a.a.O. S. 23
2) ReichsMin.Bl. 1924, S. 173
3) Institut Finanzen und Steuern, a.a.O. S. 23
4) Ausdruck bei Plaum, a.a.O. S. 32
5) Klein, Franz, a.a.O. S. 574
6) Anschütz, Die Verfassung des Deutschen Reiches, S. 331 maß dem § 32 nur "instruktionelle Bedeutung" zu. Die Verfassung abzuändern, sei § 32 GO der Reichsregierung außerstande.
7) Institut Finanzen und Steuern, a.a.O. S. 23

bestimmte, daß der BFM schon vor der Ausarbeitung des Entwurfes eines Gesetzes zu beteiligen sei, welches in seiner Ausführung Reich, Länder und Gemeinden belasten könnte.

Auf diese Weise erhielt der RFM durch Verfassung und verfassungsergänzende Bestimmungen in der Weimarer Republik eine herausragende Sonderstellung als Minister.[1] Er trug die Hauptverantwortung für das Finanzwesen und den Haushalt. Es war daher konsequent, wenn Art. 89 WRV ihn verpflichtete, über die Verwendung aller Reichseinnahmen Rechnung zu legen.
Die Rechte des Finanzministers fanden ihre Grenze nur beim Reichskanzler, wenn dieser in finanziell bedeutsamen Maßnahmen mit der Kabinettsmehrheit gegen ihn stimmte.[2]

4. Die Stellung des RFM war in der Weimarer Zeit nicht unumstritten. Glum war der wohl schärfste Kritiker.[3] Seiner Ansicht nach war in der WRV für ein "Widerspruchsrecht",[4] für eine "Sonderstellung einzelner Minister"[5] kein Raum, denn dadurch seien die Rechte der übrigen Reichsminister als Ressortchefs sowie als Mitglieder des Kollegiums Reichsregierung beeinträchtigt.[6] Die Möglichkeit des RFM, im Verein mit dem Reichskanzler die Kabinettsmehrheit zu "majorisieren"[7] und die beinahe

---

1) Klein, Franz, a. a. O., S.574
2) vergl. §§ 20, 21 RHO mit ihrem Abstimmungsmodus bzw. § 32 GO der Reichsregierung i.V.m. §§ 20, 21 RHO
3) Glum, a. a. O.
4) Glum, a. a. O. S. 43
5) Glum, a. a. O. S. 39
6) Glum, a. a. O. S. 45
7) Glum, a. a. O. S. 46.

"diktatorische Gewalt"[1] eines Duumvirats"[2] auszuüben, schienen ihm vollends das System der WRV zu sprengen. Glum hielt die dem RFM durch die RHO verliehenen Rechte für verfassungswidrig.[3]
Anders Bilfinger,[4] der diese Rechte mit dem Hinweis verteidigte, der RFM könne "eine solche Verantwortung nicht tragen und ... seiner Amtsaufgabe nicht Genüge leisten, wenn ihm nicht entsprechender Einfluß auf die Etatgebarung der Ressorts von Rechts wegen "zukomme.[5] Des Reiches Sparpolitik müsse "durch Rechtsnormen garantiert" werden.[6] Infolgedessen bewege sich die RHO mit den von ihr statuierten Vorzugsrechten des RFM noch im System der WRV, denn der RFM allein garantiere die Einhaltung der gesetzlich festgelegten Sparsamkeitsvorschriften.[7]

---

1) Glum, a. a. O. S. 46
2) wie Fußn. 1
3) wie Fußn. 1
4) Glum, a. a. O. S. 43
5) Bilfinger, a. a. O.
6) Bilfinger, a. a. O. S. 11
7) Bilfinger, a. a. O. S. 12.

Teil II

Der BFM in der Etatplanung

1. Kapitel

Der BFM als Steuerminister

Der BFM ist neben dem Bundesminister der Justiz, Art. 96 GG, und dem Bundesminister für Verteidigung, Art. 65a GG, der einzige im GG genannte Minister (Abschnitt X des Grundgesetzes, Art. 108 Abs. 3, Art. 112, Art. 114 GG).
Schon äußerlich kommt ihm eine gewisse Sonderstellung zu, als der Abschnitt X des GG der einzige Abschnitt ist, welcher einem bestimmten Aufgabenbereich der Staatstätigkeit mit einem speziellen Verwaltungszweig gewidmet ist.[1] Das Grundgesetz hat mit dem Abschnitt X dem "Finanzwesen" einen eigenen und besonderen Rahmen gegeben.[2]
Der klassische Aufgabenbereich eines Finanzministers ist der, die finanziellen Mittel für die gesamte Staatsausstattung zu besorgen. In Erfüllung dieser "Finanzfunktion" schafft er die Voraussetzung für das Tätigwerden des gesamten Staatsapparates: Legislative, Exekutive, Judikative, Parlament bedürfen, um handeln zu können, der finanziellen Mittel. Indem der Finanzminister das Geld beschafft und bereitstellt, durchdringt er mit seiner Tätigkeit den gesamten Aufgabenkreis des Staates.

---

1) Bundesministerium der Finanzen "Von der Reichsschatzkammer zum Bundesfinanzministerium" 1969, S. 141 ff.

2) Es ist erörtert worden, ob das Grundgesetz mit den Normen des Abschnitts X eine geschlossene Finanzgewalt konstituiere (s. Wacke, Finanzwesen, 1950, S. 13 f; Strickrodt, Finanzverfassung als selbständiges Normensystem, JZ 55, 129 ff; vgl. auch Hettlage, Finanzverfassung im Rahmen der Staatsverfassung, in: VVDStRL Heft 14, 1956, S. 1 ff (4, 11). Auf diese Frage braucht hier, da ohne Bedeutung für die Stellung des BFM, nicht eingegangen zu werden.

Der BFM hat zwei Gruppen von Aufgaben: die des Fachministers an der Spitze der Bundesfinanzverwaltung, s. Art. 108 GG, und die des Haushaltsministers, s. Art. 110 - 115 GG, insbesondere Art. 112 GG.[1] Als Haushaltsminister trägt er die Verantwortung für die Ausgaben des Bundes. Da dem BFM gem. § 1 Finanzverwaltungsgesetz[2] i.V.m. Art. 108, Abs. 1 GG die "oberste Leitung" der Bundesfinanzbehörden[3] zusteht, garantiert das Grundgesetz, daß der BFM, was die Abgabenverwaltung betrifft,[4] Chef der Bundesfinanzverwaltung ist.
Diese verfassungsrechtliche Garantie seiner Aufgabenfunktion kann nicht durch Organisationsentscheidung des Bundeskanzlers beseitigt werden, denn diese endet, wo die Verfassung selbst eine Organisationsentscheidung getroffen hat.[5]
In der Weimarer Zeit und auch in der Bundesrepublik wurde des öfteren erwogen, das Finanzministerium in ein "Steuerministerium", welchem

---

1) Klein, Franz, Das Bundesministerium der Finanzen, 1968, S. 12

2) Gesetz über die Finanzverwaltung vom 6.9.50 (BGBl. S. 448, i.d.F. vom 21.8.51 (BGBl. I, S. 774) des Bundesgesetzes vom 27.4.55 (BGBl. I, S.189), ferner des Bundesgesetzes vom 12.8.68 (BGBl. I, S. 953) sowie das zweite Gesetz über die Finanzverwaltung vom 15.5.52 (BGBl. I, S. 293) i.d.F. des Bundesgesetzes vom 11.7.53 (BGBl. I, S. 511).

3) Zum Aufbau der Bundesfinanzverwaltung s. Maunz-Dürig-Herzog, Art. 108, Rdnr. 18 ff; zum Begriff der "Bundesfinanzbehörden" Schmidt-Bleibtreu, Klein, Art. 108, S. 816 f.

4) vergl. Kröger, Die Ministerverantwortlichkeit in der Bundesrepublik Deutschland, 1972, S. 124

5) Klein, Franz, DVBL 62, 574.

die gesamte Abgabenverwaltung untersteht, und ein "Haushalts- oder Etatministerium" zu zerlegen.[1] Dabei wurde übersehen, daß diese Zweiteilung den von Motz schon in Preußen beseitigten unbefriedigenden Zustand[2] wiedereinführen würde mit der Folge, daß eine Herstellung des Haushaltsausgleichs, eine Deckung von Einnahmen und Ausgaben, wie sie Art. 110, Abs. 1, S. 2 GG verfassungsrechtlich gebietet, bei fehlendem Überblick über die Gesamteinnahmen kaum möglich wäre. Um ein Haushaltsgleichgewicht herbeizuführen, bedarf es eines "Gleichgewichtsministers"[3] in Gestalt des Finanzministers, der Herr des Einnahme-, Ausgabe- und Schuldenwesens des Staates ist. So allein läßt sich die Balance zwischen Einnahmen und Ausgaben erreichen. Dieser Auffassung waren auch die Schöpfer des Grundgesetzes, als sie mit Art. 112 GG dem BFM die Verantwortung für die Haushaltsdurchführung und mit Art. 108, Abs. 3 GG[4] die Verantwortung für die Finanzverwaltung übertrugen. So vereinigt der BFM als Zoll- und Steuerminister die Einnahmepolitik und als Haushaltsminister die Ausgabepolitik in einer Hand.

Jedoch sind ihm in seiner Eigenschaft als Ressortchef der Bundesfinanzverwaltung keine qualitativ besonderen Rechte zugewiesen.[5] [6]

---

1) vergl. Institut Finanzen und Steuern, a.a.O. S. 27 f.

2) s. o. S. 15

3) Institut Finanzen und Steuern, a.a.O. S. 81

4) früher Art. 108 Abs. 4 a.F. GG.

5) Kröger, Die Ministerverantwortlichkeit in der Bundesrepublik Deutschland, S. 124

6) In seiner Eigenschaft als Ressortchef der Finanzverwaltung entscheidet der BFM zusammen mit einem Richterwahlausschuß - bestehend aus den Länderfinanzministern und einer gleichen Anzahl von Mitgliedern des Bundestages - über die Berufung von Richtern zum Bundesfinanzhof. s. a. Flaum, a.a.O. S.38 ff.

Als Leiter der Finanzverwaltung, ohne die ein Staat eine "persona imperfecta"[1] wäre, untersteht ihm gem. Art. 108 GG die Verwaltung der Zölle, Finanzmonopole, der bundesgesetzlich geregelten Verbrauchssteuern einschließlich der Einfuhrumsatzsteuer und der Abgaben im Rahmen der europäischen Gemeinschaften.
Die Länder haben die Verwaltung aller anderen Steuern, inclusive der bisher vom Bund verwalteten Umsatzsteuer. Durch ihre Landesfinanzbehörden nehmen sie diese Verwaltung wahr, Art. 108,Abs. 2 GG. Diese handeln im Auftrag des Bundes, wenn die Steuern ganz oder z.T. dem Bunde zufließen, Art. 108, Abs. 3 S. 1 GG.
Mit der Finanzverfassungsreform vom 12. 5. 69[2] wurde die unbefriedigende Teilzuständigkeit des Bundes und der Länder für die Verwaltung von Einkommen- und Körperschaftssteuern beseitigt, denn es war sachlich nicht gerechtfertigt, die Verwaltungszuständigkeit für einheitliche Steuern prozentual nach Steueranteilen zwischen Bund und Ländern aufzuteilen. Auch wird so entsprechend dem in Art. 3 GG niedergelegten Gleichheitsgrundsatz eine gleichmäßige Heranziehung aller Bürger zu den öffentlichen Lasten gewährleistet.
Art. 108, Abs. 3 n.F. erwähnt den BFM in seiner Funktion als Chef der Finanzverwaltung. Soweit die Länder Steuern im Auftrage des Bundes verwalten, gelten die Grundsätze des Art. 85 GG. Die ordnungsgemäße Verwaltung kann durch Beauftragte gem. Art. 85 Abs. 4 S. 2 GG erreicht werden. Dabei erstreckt sich diese Aufsicht auf Gesetzmäßigkeit und Zweckmäßigkeit. So wird eine einheitliche Rechts- und Ermessensausübung erreicht. Darüber hinaus kann in Zweifelsfragen

---

1) so Wacke, Finanzwesen, 1950, S. 60
2) BGBl. I, S. 359

eine schnelle zentrale Entscheidung gefällt werden. Der BFM kann gem. Art. 85 Abs. 3 und Abs. 4 Weisungen erteilen. Sein Weisungsrecht erstreckt sich auf allgemeine Weisungen und Einzelanweisungen.[1)]

2. Kapitel

Die Aufstellung des Haushaltsplans

Durch Art. 112 GG wird die eigentliche Rechtsposition des BFM im Haushaltsrecht begründet. Diese Vorschrift entfaltet Wirkungen nicht nur bei der Durchführung des Haushaltsplans, sondern auch - wie im folgenden zu zeigen sein wird - während des gesamten Budgetkreislaufes. Deshalb soll sie auch nicht an einer Stelle, sozusagen als Einzelnorm, behandelt werden. Vielmehr wird Art. 112 GG funktional im jeweiligen Budgetstadium mit seinen Auswirkungen aufgezeigt. Mit Art. 112 GG ist dem BFM neben Art. 108 Abs. 3 GG ein weiterer Kreis von Kompetenzen verfassungsrechtlich garantiert.[2)] Es ist eine weitere Organisationsentscheidung des Grundgesetzes, dem BFM die Verantwortung für die Haushaltsdurchführung zu übertragen und ist nur durch eine Verfassungsänderung aufzuheben.[3)]

Infolge dieser verfassungsrechtlichen Kompetenzzuweisung an den BFM im Rahmen des Haushaltsrechts sind ihm durch die GO der Bundesregierung, insbesondere aber durch die BHO, besondere Rechte eingeräumt worden. Zusammen mit Art. 112 GG und Art. 114 GG, der den BFM für die Rechnungslegung gegenüber dem Parlament

---

1) Maunz-Dürig-Herzog, Art. 108 Rdnr. 24. Nach Schmidt Bleibtreu, Klein a.a.O. ist das h.M. Art. 108 S. 818/819 m.w.Nachw.

2) Böckenförde, Organisationsgewalt S. 201

3) Böckenförde, a.a.O. S. 201; Klein, Franz, DVBL. 62, S. 574

verantwortlich macht, entfalten sie ihre Wirkungen während des ganzen Budgetkreislaufes.

Man hat den Haushaltsplan das "Schicksalsbuch der Nation" genannt. Das trifft insoweit zu, als staatliche Aufgaben auch fast immer "Ausgaben" bedeuten und der Haushaltsplan jenes Zahlenwerk ist, in dem die Rangordnung staatlicher Aufgaben und Ausgaben festgelegt wird. Hier schlagen sich die politischen Entscheidungen der Regierung und des den Haushaltsplan durch Gesetz beschließenden Parlaments nieder. Er ist ein "normatives Aktionsmodell"[1]; er ist ein "Regierungsprogramm in Zahlen" und hat ein besonderes Gewicht durch die Größe des Volumens. Etwa 16 - 20 % des gesamten Sozialproduktes wird durch ihn "umverteilt".[2] Dadurch wird er zu einem wesentlichen Mittel sozialen Ausgleichs und ist am "Prinzip des öffentlichen Nutzens"[3] orientiert. Er ist ein "Plan der Pläne"[4] insofern, als er ein Ziel, nämlich die Verwirklichung des politischen Programms von Regierung und Parlament durch Festlegung finanzieller Mittel dafür "gedanklich vorwegnimmt, in der Absicht, den gewünschten Effekt möglichst sicher und ohne Umweg zu erreichen".[5]

Der Haushaltsplan ist darum in hervorragendem Maße zukunftsorientiert. Neumark[6] definiert ihn daher auch als "die in regelmäßigen Abständen vorgenommene systematische Zusammenstellung

---

1) Ausdruck bei Stern, Münch, Stabilitätsgesetz S. 51, dort allerdings in anderem Zusammenhang

2) lt. Angabe in: Von der Reichsschatzkammer zum Bundesfinanzministerium S. 223; s. a. unten S. 69

3) Helmert a. a. O. S. 3

4) Stern, Münch a. a. O.

5) Brockhaus, Enzyklopädie, Bd. 14, Stichwort "Plan"

6) Neumark, Theorie und Praxis der Budgetgestaltung in: Handbuch der Finanzwissenschaft Bd. I, S. 558

der prinzipiell verbindlichen Voranschläge der für einen bestimmten zukünftigen Zeitraum geplanten Ausgaben und der Schätzung der zur Deckung dieser Ausgaben vorgesehenen Einnahmen." Gerade die Regierung, die einen großen Regierungsapparat und damit die sachlichen sowie personellen Mittel zur Verfügung hat, ist zur Planung geeignet und "berufen". Die Regierung als "planende Führerin" der Außen- und Innenpolitik[1] hat durch ihre technischen Mittel den notwendigen Überblick[2] und das Sachwissen, welche zur Planung erforderlich sind. Die Aufstellung des Haushaltsplans ist darum "von der Natur der Sache her" Aufgabe der Regierung. Daß die Regierung die "Budgetinitiative" habe, ist herrschender Meinung in Literatur und parlamentarischer Praxis.[3]

Insoweit bildet das Haushaltsinitiativrecht der Regierung eine Ausnahme zu Art. 76 GG,[4] wonach das Gesetzgebungsinitiativrecht der Regierung und dem Parlament zusteht. Zwar ist ein Regierungsmonopol auf dem Felde der Budgetinitiative

---

1) vergl. Heckel, HdBDSTR II, S. 394.

2) ders., AÖR, Bd. 51 (n.F. Bd. 12) 1927, S.420 ff (440).

3) statt vieler s. Anschütz, Die Verfassung des Deutschen Reiches, 14. Aufl., 1933, Anm. 6 zu Art. 85 WRV, S. 436 f;
Heckel, Budgetäre Ausgabeninitiative im Reichstag zugunsten eines Reichskulturfonds AÖR Bd. 51 (n.F. Bd. 12) 1927, S. 440 ff(440);
v. Mangoldt, Kommentar, Anm. 3 zu Art. 110, S. 583.
Bühler in: Kommentar zum Bonner Grundgesetz (Bonner Kommentar), 1950 ff, Erl. II, 2, zu Art. 110,
Helmert, a.a.O., S. 103

4) Gläser, Finanzpolitische Willensbildung in der Bundesrepublik Deutschland, 1964, S. 76

im Grundgesetz nirgendwo ausdrücklich festgesetzt. Jedoch scheint dieses stillschweigend die Budgetinitiative der Regierung vorausgesetzt zu haben. Anders wäre die Bestimmung des Art. 113 Abs. 1, S. 1, 1.Halbs. GG und des Art. 110 Abs. 3 GG nicht zu verstehen. Denn danach bedürfen "Gesetze, welche die von der Regierung vorgeschlagenen Ausgaben des Haushaltsplans erhöhen ...", der Zustimmung der Regierung,[1] und "Gesetzesvorlagen nach Art. 110 Abs. 2 S. 1 ... werden gleichzeitig mit der Zuleitung an den Bundesrat beim Bundestag eingebracht". Die Bundeshaushaltsordnung hat aus dieser vorherrschenden Ansicht in der Literatur, dem "Gewohnheitsrecht" der deutschen parlamentarischen Praxis entsprechend, und den stillschweigenden Voraussetzungen des Grundgesetzes folgend, die Budgetinitiative der Bundesregierung zugewiesen, §§ 27 - 29 BHO.[2]

1. Die Funktionen des Haushaltsplans

Da auf die Funktionen des Haushaltsplans im weiteren Verlauf der Arbeit Bezug genommen wird, hat ihre zusammenhängende Darstellung hier ihren Platz.

a) Die politische Funktion

In einem Staat reichen die finanziellen Mittel nie aus, um alle wünschenswerten staatlichen Aufgaben zu finanzieren. In einem Haushaltsplan wird stets ein Kompromiß zwischen politischem Wollen und finanziellem Können getroffen.[3] Die im Haushaltsplan festgelegten Ausgaben stellen nur eine der möglichen Entscheidungen dar. Gerade die Ent-

---

1) wie hier: Kröger, a.a.O. S. 117/118
Maunz-Dürig-Herzog, Art.110 Rdnr.14

2) s. früher die §§ 19 - 21 RHO

3) Henle, a.a.O., S. 14

Entscheidung für diese unter anderen denkbaren Alternativen ist eine politische Entscheidung. Es ist ein Kompromiß zwischen verschiedenen an der politischen Macht beteiligten Gruppen, und insofern, wie schon oben erwähnt, der "(ziffernmäßig exakte) Ausdruck des Handlungsprogramms der Regierung"[1] und des Parlaments. Das ist die politische Budgetfunktion, deren Bedeutung für die moderne parlamentarische Praxis erst Jèze[2] entdeckt hat.

b) Die Finanzfunktion

Das Budget ist nicht allein Ergebnis der politischen Absichten, sondern im besonderen Maße auch "zahlenmäßiger Niederschlag des finanzpolitisch Gewollten".[3]
Als solches steht es im Zentrum der öffentlichen Finanzwirtschaft. Einnahmen und Ausgaben widerspiegelnd, zeigt es die Selbstausstattung des Staates. Aufgabe dieser sogen. Finanzfunktion ist "die Beschaffung der Mittel der staatlichen Lebenskraft"[4] und die Grundlage des Kassen- und Rechnungswesens[5] zu sein. Damit ist der Haushaltsplan Instrument einer rationalen, auf die Bedarfsdeckung des Staates gerichteten und auf einen bestimmten Planungszeitraum bezogenen geordneten Finanzwirtschaft,[6] s. § 2 BHO.

---

1) Henle, a.a.O.; Neumark a.a.O. S. 558
Helmert a.a.O. S. 39

2) Jèze, Allgemeine Theorie des Budgets, hrsg. v. Neumark, 1927, S. 39

3) Schmölders, Finanzpolitik, 2. Aufl. 1965, S. 50

4) Wacke, Finanzwesen, S. 13, aber auch S. 11 f.

5) Helmert a.a.O. S. 38

6) s. a. Colm, Haushaltsplanung, Staatsbudget, Finanzplan und Nationalbudget in: Handbuch der Finanzwissenschaft, Bd. I, S. 519 ff., S. 526 ff.

c) Die Rechts- und Kontrollfunktion

Der von der Exekutive aufgestellte Haushaltsplan wird gem. Art. 110 Abs. 2 GG nach mehr oder weniger großen Änderungen[1] vom Parlament als Gesetz festgestellt. Jede staatliche Ausgabe unterliegt dem Grundsatz der vorherigen parlamentarischen Bewilligung. Diese in Gesetzesform erteilte Bewilligung ist nicht nur ein unverbindlicher Rahmen, sondern vielmehr von richtungsweisender Verbindlichkeit für die Ausführung des Haushaltsplans durch die Exekutive.[2]
Durch die Gesetzesform werden in einem Rechtsstaat der Vollzug des einmal festgelegten Programms und gleichzeitig sein Bestand gegen Änderungswünsche unterschiedlicher politischer Kräfte gewährleistet.[3]
So ist das gesetzmäßig festgestellte Budget in besonderem Maße geeignet, Grundlage der legislativen Finanzkontrolle zu sein. Bei der jährlichen parlamentarischen Rechnungslegung zeigt die Rechnung, das "Ist", ob und inwieweit vom Haushaltsplan, dem "Soll", abgewichen wurde.[4]
Für die Legislative ist der Haushaltsplan aus ihrer Sicht daher auch ein Mittel zur Begrenzung und Kontrolle der gesamten Regierungstätigkeit.[5]

---

1) Dazu später unten S. 99 f

2) s. Ammon, Grundsätze der Finanzwissenschaft, Teil I, Bern, 1947, S. 83, Kühnemann, Haushaltsrecht und Reichsetat, Finanzrechtliche Zeitfragen (Schriftenreihe) Bd. IV, 1930, S. 22.

3) Henle, a. a. O. S. 45

4) Henle, a. a. O.

5) Goltz, DÖV 65, 612.

2. Die Voranschläge des Haushaltsplans

Der Entwurf zum gesamten Haushaltsplan[1] wird verantwortlich vom BFM aufgestellt, § 28 Abs. 1 S. 1 BHO. Die Etataufstellung beginnt damit, daß er den einzelnen Chefs oberster Bundesbehörden ein Haushaltsrundschreiben übersendet, in dem er einen Überblick über die Finanzlage gibt sowie Richtlinien für die Veranschlagung von Haushaltsausgaben und -einnahmen festlegt.[2] Er setzt einen Termin fest, bis zu dem ihm die Voranschläge der verschiedenen Ressorts vorzulegen sind, § 27 Abs. 1 S. 1 BHO, und bestimmt in einem dem Haushaltsrundschreiben beigefügten Muster die Form, in der diese Voranschläge aufgestellt werden.[3]
So wird durch den BFM eine formale Gleichmäßigkeit der Voranschläge sowie ihr rechtzeitiger Eingang gesichert.[4]
Der budgetäre Willensbildungsprozeß für die jeweiligen Einzelpläne, aus denen sich der Gesamthaushaltsplan zusammensetzt, vollzieht sich in den zuständigen Ministerien, welche allein für die Voranschläge zu dem jeweiligen Einzelplan verantwortlich zeichnen, § 27 Abs. 1 S. 1 und Abs. 2 S. 1 BHO. Dabei steht

---

1) Der Haushaltsplan ist in Einzelpläne gegliedert. Jedes oberste Bundesorgan hat einen Einzelplan. Dazu s.u. Fußn. 3, S. 44

2) Vialon, Haushaltsrecht, S. 464 - 465

3) Vialon, a. a. O.

4) Zum zeitlichen Ablauf der Haushaltsplanung vom Haushaltsrundschreiben über die Bedarfsanmeldung der einzelnen Ressorts, der Erstellung des Entwurfs des Haushaltsplans durch den BFM und der Verabschiedung des Haushaltsplans durch das Kabinett vergl. die Übersichten III und IV bei Zunker, Finanzplanung im Bundeshaushalt 1972, S. 104 - 105. In der Regel dauert dieser Prozeß etwa ein halbes Jahr.

die Setzung des Programmzieles und die Verplanung der anzufordernden Mittel unter der Leitung des seinen "Geschäftsbereich selbständig und unter eigener Verantwortung" leitenden Ministers, Art. 65, S. 2 GG.[1] Ausgerichtet an dem vorgegebenen Programmziel erfolgt die Bedarfsanmeldung dem Behördenaufbau entsprechend stufenweise.[2] Die unterste Verwaltungsbehörde reicht ihre Voranschläge an die mittlere und diese zusammenfassend an die oberste Bundesbehörde,[3] an

---

[1] Daß in der Planung und Programmierung der einzelnen Ministerien erhebliche Mängel zu verzeichnen sind, sei hier nur am Rande vermerkt, vergl. Hirsch, Haushaltsplanung und Haushaltskontrolle in der Bundesrepublik Deutschland, 1968, S. 55 ff. Hier eine optimale Lösung zu finden ist eine Frage der Planungstechnik, auf die an dieser Stelle nicht einzugehen ist. Darüber hinaus ist zu verzeichnen, daß der budgetäre Willensbildungsprozeß in den Ressorts leider nicht immer diesen Weg nimmt. Häufig fehlt es in den Ministerien an politischen Planungen und Programmentscheidungen der Minister. Dann setzt sich in den Ressorts "die Politik des vergangenen Haushaltsplans" durch. Die Voranschläge der Ministerien summieren sich von unten nach oben ohne Programmentscheidung der Ressortspitzen auf dem Plafond des vergangenen Haushaltsplans. Sie stellen nur eine Erweiterung und Fortführung der im vergangenen Jahr bereits bewilligten Programme und Mittel dar, so Hirsch, a. a. O.

[2] Helmert a. a. O. S. 104 f.

[3] In dieser Arbeit interessieren nur die Ministerien als oberste Bundesbehörden, obgleich auch andere "oberste Bundesbehörden" (wie Bundestag, Bundesverfassungsgericht, Bundesrechnungshof; der Bundespräsident) einen selbständigen Einzelplan im Haushaltsplan haben. Z. Zt. besteht der Haushaltsplan des Bundes aus 26 Einzelplänen. Dabei sind 21 Einzelpläne nicht nach "Aufgaben", sondern nach dem sogen. Ministerialprinzip gegliedert. Fünf Einzelpläne sind sogen. Realpläne (Bundesschuld, Versorgung, Verteidigungslasten, Zivile Verteidigung, Allgem. Finanzverwaltung). Diese Realpläne werden vom Bundesfinanzministerium unter Beteiligung der einzelnen zuständigen Ressorts aufgestellt.

die Ministerien. Hier werden die Einzelvoranschläge zu dem Gesamtvoranschlag für den Einzelplan eines jeden Ministeriums zusammengefaßt und an den BFM weitergereicht.[1]

3. Die Prüfung der Voranschläge durch den BFM

Gem. § 28 Abs. 1 S. 1 BHO prüft der BFM die Voranschläge unter eigener Verantwortung. Dabei stellt sich mit einer gewissen Regelmäßigkeit heraus, daß die Summe aller meist gegenüber dem Vorjahr erweiterten Ausgabenvoranschläge[2] die aus den Einnahmen vorhandenen Deckungsmittel übersteigt. Hinzu kommt, daß die Ressorts nach der Regel verfahren und der Meinung sind, alles an Bedarf schon einmal Bewilligte sei unantastbar, dürfe keiner weiteren Prüfung unterzogen werden. Diese Haushaltsansätze seien unverändert in den nächsten Haushaltsplan einzustellen.[3]

---

[1] Jedes für einen Einzelplan zuständige Ministerium hat seinen Voranschlag auch gem. § 27 Abs. 2 an den Bundesrechnungshof weiterzuleiten; dieser wird so frühzeitig in die Aufstellung des Haushaltsplans eingeschaltet und erhält Gelegenheit zur Stellungnahme. Wem gegenüber sie abzugeben ist, wurde in der BHO nicht festgelegt. Diese Entscheidung bleibt dem Bundesrechnungshof überlassen und kann sowohl dem zuständigen Ressortminister wie auch dem BFM gegenüber erfolgen. Vergl. schon früher § 19 Abs. 2 RHO.

[2] Diese umfassen besonders auch die hart umkämpften Planstellen. Weshalb sie so heftig umstritten sind, liegt auf der Hand. Einer der Gründe, weshalb um sie sehr gerungen wird, ist der, daß der Haushaltsausschuß des Bundestages ihnen besondere Aufmerksamkeit widmet, vergl. auch Korff, Neuordnung der Haushaltswirtschaft des Bundes, Ziele und Aussichten einer Haushaltsreform, hrsg. Bundesministerium der Finanzen, Schriftenreihe, Heft 8, 1964, S. 27 ff.

[3] s. Jochimsen, Zum Aufbau und Ausbau eines integrierten Aufgabenplanungssystems und Koordinationssystems der Bundesregierung in: Bulletin Nr. 97, vom 16. 7. 1970, S. 949 ff (954).

Hier ist ein ständiger Antagonismus zwischen dem Finanzminister und seinen Ministerkollegen verankert. Denn: "Die einzelnen Ministerien sind die lebhaftesten Vertreter möglichst großer Ausgaben, die sie mit den höchsten Interessen des Staates wohl zu motivieren wissen. Der Finanzminister dagegen ist der Anwalt der in den Einkommensverhältnissen begrenzten Kraft des Staates ..."[1)]
Henle bezeichnet die Situation bei die Einnahmen übersteigenden Ausgabenwünschen der Ressorts als "rechtlich offen" und meint, die Partie zwischen Finanzminister und seinen Kollegen stünde "remis".[2)]
Dem dürfte in dieser Form nicht zuzustimmen sein. Zwar ist zuzugeben, daß sich hier ein weites Feld für das Spiel der politischen Kräfte eröffnet. Vieles wird hier von dem politischen Gewicht der Beteiligten und ihrem politischen Takt abhängen. Jedoch sind einige Fragen, die sich hier ergeben, durchaus einer rechtlichen Klärung zuzuführen, und vielleicht wäre das Scheitern manches Finanzministers zu verhindern, wenn er sich auf seine Rechte besinnen und vor allen Dingen von ihnen Gebrauch machen würde.
Bei der Prüfung der Voranschläge kann man drei Stadien unterscheiden:
die Überprüfung der Zuständigkeit für die Anforderung von Haushaltsmitteln (a),
die Prüfung, ob die Voranschläge sparsam kalkuliert sind (b), und letztlich die Prüfung, ob, welche und wie die Voranschläge zu kürzen sind (c).

---

1) Lorenz v. Stein, zit. nach Henle, a. a. O. S. 79, dort ohne Angabe der Zitatstelle.

2) Henle, a. a. O. S. 78; offenbar ebenso Institut Finanzen und Steuern, a. a. O. S. 25 f.

a) Man könnte das erste Stadium als das weitgehend unstreitige Prüfungsstadium bezeichnen.
In ihm wird festgestellt, ob das eine Ausgabe anfordernde Ministerium für diese Aufgabe überhaupt zuständig ist oder diese nicht in den Kompetenzbereich eines anderen Ressorts fällt, welches sie schon wahrnimmt. Nicht immer läßt sich diese Frage für den BFM sofort und zweifelsfrei beantworten. Es ist z.B. möglich, daß das Ministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit einen staatlichen Kapitalexport in Entwicklungsländer plant, für den gleichen Zweck aber auch in den Voranschlägen des Wirtschaftsministeriums Mittel vorgesehen sind. Hier hat der BFM zu prüfen, wer nach der vom Bundeskanzler vorgenommenen Kompetenzverteilung, s. § 9 GO der Bundesregierung, dafür zuständig ist und eine Doppelveranschlagung für denselben Zweck zu verhüten, s. § 17, Abs. 4 BHO.

Darüber hinaus muß bei der Prüfung der Voranschläge die Frage beantwortet werden, ob eine rechtliche Verpflichtung zu der angeforderten Ausgabe besteht. Gibt es einen Parlamentsbeschluß, eine gesetzliche oder vertragliche Pflicht, diese Ausgabe zu leisten? Besteht eine solche rechtliche Verpflichtung zu dieser oder jener Ausgabe, dann ist ihre weitere Prüfung dem BFM entzogen. Er muß sie in den Haushaltsplan einstellen.[1] Eine Prüfung des BFM kann sich dann nur noch darauf

---

1) vergl. Schäfer, Aufgabe und Arbeitsweise des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages in: Finanzwissenschaft und Finanzpolitik, 1964, S. 251 ff.(265)

beziehen, ob die Haushaltsgrundsätze eingehalten wurden (dazu später S.59 ff)

b) § 7 Abs. 1 BHO bestimmt, daß bei der Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten sind. In § 26 Abs.1 RHO galten diese Grundsätze als Gebote nur für die Ausführung des Haushaltsplans, obgleich sie schon für die Aufstellung des Haushaltsplans wichtig sind.[1)]
Das Prinzip der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit ist ein zentrales Prinzip des gesamten Haushaltsrechts[2)] und zieht sich wie ein roter Faden durch viele Vorschriften der BHO.[3)]

[1)] Leicht, Die Haushaltsreform, 1970, S. 144

[2)] Vialon, Haushaltsrecht, S. 507

[3)] § 6 Prüfung der Notwendigkeit von Ausgaben unter Nutzen-Kosten-Gesichtspunkten

§ 23 Veranschlagung von Zuwendungen unter Berücksichtigung der Notwendigkeit des Bundesinteresses

§ 24 Baumaßnahmen, größere Beschaffungen und Entwicklungsvorhaben dürfen erst veranschlagt werden, wenn ausreichende Planungsunterlagen vorliegen, die eine Wirtschaftsprüfung ermöglichen

§ 26 Erfordernis der Aufstellung von Wirtschaftsplänen zur Ermöglichung einer Bedarfsprüfung

§ 34 Abs.2 Zeitpunkt und Größe von Ausgaben unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten

§ 50 Ausgleich des Personalbedarfs zur Verringerung des personellen Aufwands

§ 55 Erfordernis öffentlicher Ausschreibungen zur Ermittlung der wirtschaftlichsten Angebote

§ 58 Abs.1 Nr. 2 Abschluß von Vergleichen unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten

§ 64 Abs.3 Wertermittlung für den Erwerb und Verkauf von Grundstücken

§ 65 Beteiligung des Bundes an privatrechtlichen Unternehmen nur bei wichtigem Interesse des Bundes und nur dann "wenn sich der vom Bund angestrebte Zweck nicht besser und wirtschaftlicher auf andere Weise erreichen läßt".

Piduch, § 7, Erl. 3 BHO

Es bedeutet, daß Aufwand und Erfolg miteinander in einem angemessenen Verhältnis stehen. Idealtypisch hieße das: mit geringstmöglichem Aufwand wird der größtmögliche Nutzen erzielt. Dabei kommt es im öffentlichen Bereich nicht darauf an, den Ertrag des finanziellen Aufwandes mit klingender Münze in der Staatskasse zu ermitteln. Vielmehr ist der Nutzen der Allgemeinheit der Relationsmaßstab für den finanziellen Aufwand.[1)]

Der BFM hat das Recht und die Pflicht, auf die Einhaltung dieses Prinzips der Sparsamkeit zu achten. In diesem Stadium der Überprüfung der Voranschläge der Ministerien wird er darum untersuchen, inwieweit dieses Prinzip eingehalten wurde. Bei ihm geeignet erscheinenden Maßnahmen kann er eine Nutzen-Kosten-Analyse vornehmen lassen, § 7 Abs. 2 BHO. Stellt er fest, daß das Prinzip der Sparsamkeit nicht eingehalten wurde, so kann er von seinem im § 28 Abs. 1 BHO enthaltenen Recht Gebrauch machen, die Voranschläge der betreffenden Ressorts zu ändern.

Kaum wird es jedoch möglich sein, den Haushaltsplan in Einnahmen und Ausgaben auszugleichen, allein durch Überprüfung der Voranschläge auf ihre Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit hin.

c) Es beginnt dann ein weiteres Stadium der Überprüfung der Voranschläge. Denn meist beruhen die hohen Voranschläge der einzelnen Ministerien nicht so sehr auf einer Vernachlässigung des Prinzips der Sparsamkeit, als

---

1) Piduch, Bundeshaushaltsrecht, Kommentar, Stand 1. 11. 1971, § 7 Erl. 2.

vielmehr auf der Summierung verschiedener Einzelvorhaben, welche insgesamt die vorhandenen Deckungsmittel übersteigen. Und hier erhebt sich die entscheidende Frage, inwieweit der Finanzminister in den Ressortbereich eingreifen darf.
Daß er eingreifen muß, um einen ausgeglichenen oder ausgleichbaren Haushaltsentwurf, s. Art. 110 Abs. 1 S. 2 GG, dem Kabinett zur endgültigen Entscheidung vorzulegen, ist unbestritten. Vialon bezeichnet das als eine "gesetzliche Pflicht" des BFM.[1)]

aa) Gem. § 28 Abs. 1 BHO kann der BFM die Voranschläge der Minister in Fragen von nicht grundsätzlicher oder erheblicher finanzieller Bedeutung ändern, § 28 Abs.1 S. 2 BHO i.V.m. § 28 Abs. 2 S. 1 BHO. Damit ist in der BHO ein Maßstab aufgezeigt. Denn Fragen von nicht grundsätzlicher Art berühren im Grundsatz nicht die politisch-rechtliche Ressortselbständigkeit der Minister. Wann eine Frage nicht grundsätzlicher Art vorliegt, läßt sich schwer entscheiden. Das kann nur von Fall zu Fall beantwortet werden und im Einzelfall durchaus umstritten sein. Es kann zur Abgrenzung nur soviel gesagt werden, daß ein solcher Fall nicht grundsätzlicher Art nur gegeben ist, wenn die politische Grund- und Gesamtkonzeption eines Ministers nicht tangiert wird.
Im übrigen kann jeder Bundesminister, wenn er sich mit dem BFM nicht darüber einigen kann, ob die betreffende Angelegenheit grundsätzlicher Natur ist, die Entscheidung der Bundesregierung darüber anrufen. Die Bundesregierung

---

1) Vialon, Haushaltsrecht, S. 476

entscheidet diese Frage dann mit einfacher Mehrheit, § 24 Abs. 2 GO der Bundesregierung.[1]

§ 28 Abs. 1 S. 2 i.V.m. Abs. 2 S. 1 BHO gibt dem BFM das Recht, Voranschläge nicht grundsätzlicher Art "nach Benehmen" mit den beteiligten Stellen zu ändern. Da nur Benehmen, nicht aber Einvernehmen oder gar Zustimmung der beteiligten Stellen gefordert ist, könnte man daraus schließen, daß der BFM endgültig allein entscheidet, wenn eine Übereinkunft mit anderen Ministern nicht zustande kommt. Piduch zieht auch diesen Schluß und meint, in solchen Fällen hätte es mit der Entscheidung des BFM sein "Bewenden".[2] Dieser Ansicht kann nicht gefolgt werden. Denn § 116 Abs. 1 S. 2 BHO bestimmt, daß, "soweit dieses Gesetz[3] ... Befugnisse des Bundesministers der Finanzen enthält, der zuständige Bundesminister über die Maßnahme des Bundesminister der Finanzen die Entscheidung der Bundesregierung einholen" kann; "die Bundesregierung entscheidet anstelle des Bundesministers der Finanzen endgültig". § 116 BHO findet auch auf § 28 BHO Anwendung. In solchen Fällen nicht grundsätzlicher Art kann also der zuständige Minister eine Entscheidung der Bundesregierung herbeiführen. Entscheidungen des BFM in diesem Bereich sind demnach nur vorläufiger Natur.

---

1) Vialon, a. a. O. S. 469

2) Piduch, Bundeshaushaltsrecht, §28 Erl. 1

3) Nur bei über- und außerplanmäßigen Ausgaben im Etatvollzug entscheidet der Bundesfinanzminister gem. §§ 37, 116 BHO allein und endgültig.

bb) Wenn die Pflicht zum Haushaltsausgleich den BFM zwingt, weitere Kürzungen an den Ressortforderungen vorzunehmen, und das ist fast immer gegeben, dann werden meist Grundsatzfragen berührt. Dann handelt es sich um wichtige Entscheidungen und Programme, deren Finanzierung gefährdet ist.
Hier ist zu untersuchen, ob der BFM den beteiligten Ressorts nur globale Kürzungen an ihren Voranschlägen auferlegen, oder ob er darüber hinaus auch Einzelvorhaben näher bezeichnen und weglassen kann, deren Durchführung finanziell nicht möglich ist.[1] Die BHO läßt diese Frage offen. In § 28 Abs. 1 S. 2 spricht sie nur davon, daß der BFM "die Voranschläge nach Benehmen mit den beteiligten Stellen ändern" kann. Ob diese Änderung durch globale Kürzungen oder durch Streichen von Einzelvorhaben der Ressorts erfolgt, sagt sie nicht.
(1) Es wäre zu überlegen, ob der BFM die zweite Möglichkeit über den § 6 i.V.m. § 28 BHO wahrnehmen kann, indem er sich auf den Standpunkt stellt, er brauche bei der Aufstellung des Haushaltsplans keine Ausgaben zu berücksichtigen, die zur Erfüllung der Aufgaben des Bundes nicht notwendig sind. Der BFM könnte dann nach der politischen Notwendigkeit und Zweckmäßigkeit einer Ausgabe fragen und darauf positiv - bestimmte Lösungen vorschlagend - oder negativ - Maßnahmen abwehrend - reagieren.[2] Daß beide Möglichkeiten in der politischen Praxis vorkommen,

---

1) vergl. Institut Finanzen und Steuern, a. a. O. S. 25 f.

2) Zunker, a. a. O. S. 159

insbesondere auch auf der unteren Ebene der Verhandlungen der Haushaltsreferenten des BFM mit den Haushaltsreferenten der einzelnen Ministerien, ist nicht zu übersehen.[1] Mag dieses Verfahren in Einzelfällen dem BFM und auf der Ministerialebene als praktisch erscheinen, die Frage nach der Rechtsmäßigkeit solcher Handlungen ist damit nicht beantwortet. Denn es ist nicht zu verkennen, daß der BFM auf diesem Wege politische Prioritätsentscheidungen träfe, könnte er seinen Maßstab der Notwendigkeit und Zweckmäßigkeit von Aufgaben des Bundes anlegen. Er würde wesentlichen Einfluß auf die politischen Entscheidungen der Ressortchefs nehmen, was eine nicht unbeträchtliche Machtverschiebung von den zuständigen Ressorts weg auf den BFM brächte. Der BFM könnte sich auf diesem Wege leicht zu einem "Oberminister" entwickeln, bekäme er derart Einblick und Einfluß auf die Interna der Fachressorts.[2] Welche Bedeutung diese zweite Alternative hätte, mag folgende Überlegung erhellen: Stünde dem BFM das Recht zu, grundsätzliche Einzelvorhaben mit evtl. großer finanzieller Tragweite gem. § 28 BHO bei der Prüfung der Voranschläge vorläufig wegzulassen, so wäre es ihm zwar leichter möglich, den Haushaltsplan auszugleichen, der betroffene Ressortminister allerdings könnte kaum

---

1) Mündliche Mitteilung aus dem Finanzministerium an den Verf.

2) Henle, a. a. O. S. 78

das vorläufig weggelassene Einzelvorhaben in einen so ausgeglichenen Haushaltsentwurf etwa bei späteren Kabinettsberatungen wiedereinführen. Denn dann käme es zu einem Ungleichgewicht, das an anderer Stelle wieder ausgeglichen werden müßte. Die vorläufige Entscheidung des BFM wäre in der Praxis eine endgültige.

(2) Um hier eine Klärung zu erreichen, ist es notwendig, den Umfang der Ressortselbständigkeit der Minister aufzuzeigen, von der das Grundgesetz ausgeht, Art. 65 S. 2 GG, und die durch die Rechte des BFM nach der BHO nicht eingeschränkt werden kann.

Gem. Art. 65 S. 2 leitet jeder Minister seinen Geschäftsbereich selbständig und unter eigener Verantwortung. Das bedeutet auch, daß er das Recht hat, politische Entscheidungen zu treffen. Er kann in seinem Ressort Schwerpunkte setzen und politische Programme entwerfen sowie durchführen. Diese Rechte werden nur begrenzt durch die Richtlinienprärogative des Kanzlers; das Kabinett begrenzt die Ressortselbständigkeit nicht. Es hat außer in Fällen echter Kollegialzuständigkeit[1] keine Leitungs- und Sachbefugnis, welche der Ressortselbständigkeit eines Ministers übergeordnet wäre. Ihm kommt nur eine Koordinations-

---

[1] Fälle "echter" Kollegialzuständigkeit sind solche, bei denen allein das Kabinett eine Sachentscheidungsbefugnis hat; vergl. z.B. Art. 37 Abs. 1 GG, Art. 35 Abs. 3 GG, Art. 81 GG, Art. 113 GG sowie die Beschlußfassung über den Haushaltsplan, § 29 BHO.

funktion zwischen den verschiedenen Ministerien zu.[1]

Es bleibt dem Minister ein großer Spielraum für politische Aktivität, der er besonderes Gewicht dadurch verleihen kann, daß er die politische Zielsetzung und Programmierung "vor der, für die und bei der Bestimmung der Richtlinien der Politik durch den Bundeskanzler"[2] einsetzen kann. Man kann sagen, der zuständige Minister - und nicht der BFM - ist Herr der politischen Budgetfunktion. Damit ist den Eingriffsmöglichkeiten des BFM eine Grenze gesetzt, denn er ist von seinem Aufgabenbereich her nur Hüter der Finanzfunktion, der nur dafür - aber auch allein hierfür - die parlamentarische Verantwortung (Art. 65 S. 2 GG, Art. 114 GG) zu tragen hat.

Im Rahmen seiner politischen Ressortselbständigkeit bestimmt der zuständige Minister, welche Einzelvorhaben durchgeführt werden. Der BFM darf demnach nur globale Kürzungen vornehmen. Ganz abgesehen davon fehlt dem BFM auch die erforderliche Sachkenntnis, um über die geplanten Maßnahmen zu befinden. Er ist kaum in der Lage, etwa an Stelle des Wissenschaftsministers zu entscheiden, ob z. B. diese elektronischen Forschungsvorhaben gefördert, jene Raketenprogramme eingestellt werden sollten.

---

1) Böckenförde a. a. O. S. 180/181, S. 208 f.

2) v. Mangoldt-Klein, Das Bonner Grundgesetz, Kommentar, 2. neubearbeitete Aufl. Bd. I u. II, 1955 ff, S. 1262

3) Vialon a. a. O. S. 472

Auch aus praktischen Gründen erscheint es daher sachgemäß, dem Sachverstand der zuständigen Ressorts Priorität bezüglich der politischen Budgetfunktion einzuräumen. Deshalb wird man dem BFM höchstens in Ausnahmefällen das Recht zubilligen können, dem Kabinett ein Einzelvorhaben zu bezeichnen, das seiner Ansicht nach gestrichen werden könnte.

cc) Entstehen also Meinungsverschiedenheiten bezüglich der Voranschläge für wichtige Programme und Grundsatzfragen zwischen dem BFM und den zuständigen Ressortministern, kommt es zu den alljährlichen "Chefbesprechungen", die der Erstellung des Haushaltsentwurfs vorangehen; s. §§ 16 Abs. 1 u. 17 GO der Bundesregierung.

Wird bei diesen Besprechungen keine Einigung erzielt, dann hat zu gelten: da der BFM nur Hüter der Finanzfunktion, der Ressortminister Herr der politischen Budgetfunktion ist, kann der BFM nur globale Kürzungen an dem Gesamtvoranschlag des betr. Ressorts fordern und gem. § 28 Abs. 2 BHO vornehmen. Von sich aus hat er aber nicht das Recht, Einzelvorhaben und Programme auf ihre politische Zweckmässigkeit und Notwendigkeit hin zu überprüfen und aus den Voranschlägen zu streichen. Wenn bei den Chefbesprechungen keine Übereinstimmung erzielt worden und der Ressortminister mit den vom BFM vorgenommenen globalen Kürzungen nicht einverstanden ist, entscheidet die Bundesregierung, wenn der betroffene Minister sie anruft,[1] § 28 Abs. 2 BHO.

---

[1] Über die Abstimmungsmodalitäten innerhalb der Bundesregierung bei Finanzangelegenheiten und die Vorzugsrechte des BFM hierbei s. später unten S. 87 ff

Sie kann eine Vorentscheidung hinsichtlich der globalen Kürzungen treffen. Entscheidet sich die Bundesregierung für die Ablehnung einer Voranmeldung, dann ist diese Anforderung auch für den Haushaltsentwurf endgültig verweigert. Insoweit trifft das Kabinett eine bindende Vorentscheidung.[1]

Von besonderer Bedeutung ist, ob der umgekehrte Fall einer Zustimmung zu einer Voranmeldung auch seine endgültige Einstellung in den Haushaltsplan bedeutet. Das ist wohl zu verneinen, da es dem verfassungsrechtlichen Gebot des Haushaltsausgleichs, Art. 110 Abs. 1 S. 2, entspricht, bei der Aufstellung des Entwurfs und seiner endgültigen Beratung und Verabschiedung durch das Kabinett, vergl. § 29 BHO, alle vorgesehenen Ausgaben unter den dann vorliegenden Verhältnissen und dem Zwang zum Ausgleich noch einmal zu überprüfen. Die Entscheidung des Kabinetts für einen Voranschlag bedeutet, daß der BFM diesen in den Entwurf des Haushaltsplans aufzunehmen hat. Eine positive Kabinettsentscheidung bindet den BFM also für die Herstellung des Haushaltsplanentwurfs. Nicht aber ist es ihm verwehrt, bei den endgültigen Kabinettsberatungen über den Gesamtentwurf diese Angelegenheit wieder aufzugreifen und eine neue Entscheidung des Kabinetts herbeizuführen.[2]

---

1) Vialon, Haushaltsrecht, S. 469

2) Vialon, a.a.O. vertritt die Auffassung, daß selbst eine positive Kabinettsentscheidung bezügl. eines Voranschlags den BFM nicht daran hindern könnte, diesen Voranschlag dann doch bei der Herstellung des Haushaltsplanentwurfs fortzulassen, wenn sich Schwierigkeiten bezügl. des Haushaltsausgleichs ergäben. Dieser Auffassung kann nicht gefolgt werden. Eine Kabinettsentscheidung über Voranschläge hätte keinen Sinn und brauchte von der BHO nicht vorgesehen zu werden, wenn der BFM später eigenmächtig anders entscheiden könnte. Aus §§ 28 Abs. 2 i.V.m. 116 Abs. 1, S. 2 BHO ergibt sich gerade, daß die Bundesregierung anstelle des BFM

d) Eine wichtige Besonderheit und ein Unterschied in der Behandlung von grundsätzlichen und nicht grundsätzlichen Angelegenheiten bleibt noch zu vermerken.
Die Ressortminister sind nicht verpflichtet, bei Meinungsverschiedenheiten mit dem BFM eine Entscheidung der Bundesregierung schon im Stadium der Überprüfung der Voranschläge herbeizuführen. Sie können diese Meinungsverschiedenheiten mit dem BFM auch auf die Kabinettsberatungen über den Gesamtentwurf des Haushaltsplans verschieben. Da § 29 Abs. 2 BHO bestimmt, daß bei Beschlußfassung der Bundesregierung über den Gesamtentwurf des Haushaltsplans nur Angelegenheiten von grundsätzlicher Bedeutung auf Antrag des zuständigen Bundesministers durch das Kabinett entschieden werden können, muß daraus geschlossen werden, daß ein Bundesminister Fragen von untergeordneter Bedeutung nur während der Überprüfung der Voranschläge, aber nicht mehr bei Beratungen über den Gesamtentwurf dem Kabinett zur Entscheidung vorlegen kann.[1)]
Hat er sein Recht, auch Fragen untergeordneter Bedeutung einer Entscheidung der Bundesregierung zuzuführen, bis zu den Beratungen über den Gesamtetat nicht wahrgenommen, ist es verwirkt. Die Entscheidungen, die der BFM bis dahin getroffen hat,

---

1) Das kann eine besondere Bedeutung für die beantragten Planstellen gewinnen.

sind endgültig.[1)]

4. Der Bundesfinanzminister als Hüter der Haushaltsgrundsätze

Im GG und in der BHO gibt es einige ausdrücklich erwähnte und einige aus dem systematischen Zusammenhang zu entnehmende Budgetgrundsätze. Soweit sie bei der Aufstellung des Haushaltsplans zu berücksichtigen und für Stellung und Aufgabe des BFM von Bedeutung sind, hat ihre Darstellung hier ihren Platz. Zu ihnen gehört das bereits erwähnte in Art. 110 Abs. 1 S. 2 niedergelegte verfassungsrechtliche Gebot des

Haushaltsausgleichs.

So selbstverständlich dieses Gebot auf den ersten Blick erscheint, die Ausgaben mit den Einnahmen in Übereinstimmung zu bringen, so schwer ist es in der Praxis zu erreichen, weil unter dem Ausgleich nicht ein rein rechnerischer, sondern ein tatsächlicher Ausgleich zu verstehen ist.[2)]

Der Etat muß bei Planung, Aufstellung und Verabschiedung stets ausgeglichen sein.[3) 4)]

---

1) Die Voranschläge anderer oberster Bundesbehörden (des Bundespräsidenten, der Präsidenten des Bundestages, des Bundesrates, des Bundesverfassungsgerichts, des Bundesrechnungshofes) werden z.T. ähnlich behandelt wie die der Bundesminister. Über sie entscheidet zunächst der BFM. Kann bei abweichender Meinung des BFM mit diesen Behörden keine Übereinstimmung erzielt werden, hat der BFM der Bundesregierung das in einer eigenen Kabinettsvorlage mitzuteilen, vergl. § 28 Abs. 3 BHO. Dann hat die Bundesregierung darüber zu beschließen. Die Sonderbehandlung gegenüber den Ministerien, vergl. § 28 Abs. 2 BHO, kommt daher, daß diese obersten Bundesbehörden zwar eigene Einzelpläne, aber keine Mitwirkungsrechte im Kabinett haben.

2) Maunz-Dürig-Herzog, Art. 110, Rdnr. 29.

3) Das Ausgleichsgebot bedeutet nur, daß die Einnahmen die Ausgaben decken müssen. Nicht heißt es, daß Ausgaben auch in Einnahmehöhe gemacht werden müssen, vergl. auch § 3 Abs. 1 HGrG., demzufolge der Haushaltsplan nur zu Ausgaben ermächtigt, nicht aber verpflichtet. Eine Rücklagenbildung durch überschießende Einnahmen ist also zulässig und kann durchaus sinnvoll sein.

4) Henle, a. a. O. S. 60

Das Ausgleichsgebot richtet sich an alle am Budgetkreislauf beteiligten Organe:[1] den Bundestag, den Bundesrat, die Bundesregierung und den BFM. Denn die politischen Entscheidungen aller sind gefährdet, wenn bestimmte Programme und Ausgaben beschlossen, aber ihre Durchführung dem Zufall überlassen bleiben sollen, weil sie mit unzureichenden Mitteln finanziert werden.
Das Ausgleichsgebot ist eine verfassungsrechtliche Klammer für alle:
ein vom Bundestag nicht ausgeglichen verabschiedeter Haushaltsplan wäre ein verfassungswidriges Gesetz,[2] das keine rechtswirksame Grundlage für den exekutiven Vollzug sein könnte; die Regierung, auf deren Vorarbeiten hin das Parlament die Entscheidungen trifft, hat einen ausgeglichenen Haushaltsplan zu beschließen und dem Parlament vorzulegen - zur Sicherung des Ausgleichs überträgt deshalb Art. 113 GG der Bundesregierung das Recht, ausgabeerhöhende Beschlüsse des Bundestages zu verhindern - ; der BFM hat bei der Aufstellung des Etats auf den Ausgleich hinzuwirken. Denn an ihn richtet sich das Ausgleichsgebot in hervorragendem Maße: der Ausgleich des Haushalts bewährt sich erst im Vollzug. Da der BFM gem. Art. 112 GG nur bei "unvorhergesehenen und unabweisbaren" Bedürfnissen Mehrausgaben gegenüber dem Haushaltsplan zulassen darf, ist die Durchführung des Haushaltsplans für ihn ein ständiger Kampf um den

---

1) Maunz-Dürig-Herzog, Art. 110, Rdnr. 28, BVerfG E 1, 144 ff (161)

2) Vergl. den Hinweis von Hettlage, DÖV. 55 S. 1 ff (4); Hettlage ist der Meinung, daß es in der Praxis kaum möglich wäre, die Verfassungswidrigkeit eines solchen Haushaltsgesetzes vom Bundesverfassungsgericht feststellen zu lassen

Ausgleich, den er nur gewinnen kann, schöpft er bei der Aufstellung des Haushaltsplans alle Möglichkeiten aus, den Ausgleich zu sichern.[1]

Das ist seine verfassungsmäßige Pflicht. Er handelte verfassungswidrig, ließe er etwa aus Gründen einer konjunkturellen Haushaltspolitik ein eingeplantes konjunkturpolitisches Defizit zu.[2]

Um den Haushalt konjunkturgerecht zu "fahren", wie es in der Terminologie des Finanzministeriums heißt, muß er sich anderer, im Stabilitätsgesetz vorgesehener Möglichkeiten bedienen,[3] nicht des verbotenen "deficit spendings".

Ein Haushaltsausgleich ist illusorisch ohne Sparsamkeit.[4] Mit dem Gebot des Haushaltsausgleichs gilt darum gleichzeitig das Budgetprinzip der Sparsamkeit.[5] Der BFM, der für das Haushaltsgleichgewicht zu sorgen hat und dies mit äußerster Sparsamkeit erzielen kann, ist der "Sparsamkeitsminister" der Regierung. Alles zu tun, um sie zu erreichen, ist seine verfassungsmäßige Pflicht.[6]

Auf das Prinzip der Sparsamkeit wurde schon früher näher eingegangen. Es wendet sich besonders an die Exekutive mit ihren Planungen bei der Haushaltsaufstellung. Dem Parlament ist es unmöglich, den mehrere tausend Seiten umfassenden Haushaltsplan mit abertausenden von Ausgabepositionen "nachzurechnen".

---

1) Vergl. auch Scheuner, Verantwortung und Kontrolle in der demokratischen Verfassungsordnung in Festschr. f. Gebhard Müller, 1970, S. 379 ff (399).

2) Schmidt-Bleibtreu, Klein a. a. O. S. 838, a.A.

3) s. u. Kapitel 5

4) Ellwein, Einführung in die Regierungs- und Verwaltungslehre, 1966, S. 151

5) BVerfG. E 1, 144 ff (161).

6) s. a. unten S. 197

Es muß sich darauf verlassen, daß bei den veranschlagten Positionen nicht durch großzügiges Finanzgebaren der Exekutive die Finanzquellen derart ausgeschöpft sind, daß sein Entscheidungsspielraum bei der Budgetfeststellung auf "Null reduziert" wird.

Art. 110 Abs. 1 S. 1 1.Halbs. sowie § 11 BHO schreiben vor, daß in den Haushaltsplan alle Einnahmen und Ausgaben einzustellen sind. Damit sind zwei Haushaltsgrundsätze aufgestellt:

die Veranschlagungspflicht bzw. Vollständigkeit und die Haushaltswahrheit.[1)]

Das bedeutet, daß bei der Aufstellung des Haushaltsplans Einnahmen und Ausgaben in der Höhe veranschlagt werden müssen, die im kommenden Haushaltsjahr zu erwarten sind.[2)] Hier sind unbewußte aber auch beabsichtigte Verstöße der Exekutive möglich.[3)] Häufig werden Einnahmen unter- und Ausgaben überschätzt. Auf diese Weise kann sich die Exekutive "stille Reserven" in den Einzelplänen der Ministerien schaffen, die diesen eine größere Bewegungsfreiheit erlauben. Auch aus anderem Grund veranschlagen die Ressorts aus taktischen Gründen häufig mehr als sie auszugeben beabsichtigen, um so wenigstens bei Verhandlungen mit dem BFM das von ihnen gewünschte Soll zu erreichen. Dieses von den Ressorts eingeplante "Spielmaterial" hat der BFM bei der Aufstellung des Etatentwurfs ebenso"zu eliminieren",[4)] wie er gegen den umgekehrten Fall Vorsorge treffen muß: Ausgaben werden von den Ressorts bewußt zu gering eingeschätzt. Das reduziert zwar die Voranschläge und "erhöht die Chance ihrer Durchsetzung"[5)] beim Bundesfinanzminister, macht

---

1) Hinzu kommt der Budgetgrundsatz der quantitativen Spezialität, nach dem Ausgaben nur dann eingegangen und geleistet werden dürfen, als Mittel dafür im Haushaltsplan vorgesehen sind.
Neumark, Theorie und Praxis der Budgetgestaltung, in: Hdb. der Finanzwissenschaft, Bd. 1, S.554 ff

2) Helmert, a. a. O. S. 72 ff (587)

3) Neumark, a. a. O.

4) Zunker, a. a. O. S. 151

aber beim Etatvollzug nicht im Haushaltsplan eingeplante Mehrausgaben notwendig, sollen die mit zu niedrig eingestellten Ausgaben begonnenen Programme durchgeführt werden.[1] Daher auch das Gebot in § 11 Abs. 2 Nr. 3 BHO, bei den Haushaltsansätzen die voraussichtlich benötigten Verpflichtungsermächtigungen auszubringen, um die evtl. Belastungen in künftigen Haushaltsjahren deutlich zu machen.
Die Folge bei einem Verstoß ist klar. Die Bundesregierung, aber insbesondere der Bundestag, trifft auf Grund der falschen Voranschläge im Haushaltsplan Fehlentscheidungen.[2] Er ist gezwungen, entweder nicht vorgesehene Nachtragskredite bzw. Nachtragshaushalte zu bewilligen, oder aber über- und außerplanmäßige Ausgaben des BFM gem. Art. 112 GG in Kauf zu nehmen. Über- und außerplanmäßige Ausgaben können nur bei unvorhergesehenen Bedürfnissen gemacht werden. Sie dürfen nicht schon bei der Aufstellung des Haushaltsplans von den Ressorts eingeplant werden.[3]
Das Budgetrecht des Parlaments würde auf diese Weise ebenso unterhöhlt, wie etwa durch Veranschlagung überjährig ausgabewirksamer Verpflichtungen ohne Kennzeichnung der benötigten Verpflichtungsermächtigungen (s.o.),

---

1) Zu derartigen "taktischen" Budgetpraktiken der Ressorts s. a. Zunker, a.a.O. S. 151, S. 156 f.

2) Es wäre eine Illusion zu glauben, der Bundestag könnte derartige Verschleierungspraktiken der Exekutive entdecken. Es fehlt ihm der technische Behördenapparat und die Zeit, sämtliche Haushaltsansätze zu überprüfen. Das kann er im Einzelfall tun, meistens ist er jedoch auf die Vorausberechnungen der Ressorts angewiesen, vergl. die Ausführung des Abgeordneten Wienand in der 44. Sitzung des Bundestages am 26. 5. 66 Sten.Ber. V/ S. 2125.

3) Vergl. Neumark a. a. O. S. 574

um so die Entscheidungen des Bundestages in künftigen Haushaltsjahren zu präjudizieren.[1]

Eng zusammen mit dem Grundsatz der Haushaltswahrheit hängt das systemimmanente Prinzip der Haushaltsklarheit.[2] Es besagt, daß der Haushaltsplan bezügl. der Einnahmen und Ausgaben übersichtlich nach einheitlichen Gesichtspunkten zu gliedern ist. Die einzelnen Budgetansätze müssen nach ihrer Herkunft und Zweckbestimmung eindeutig zu erkennen sein. Verstöße hiergegen sind möglich, indem die Spezialisierung der Voranschläge derart weit getrieben wird, daß sie unübersichtlich werden.

Hier ist es Aufgabe des BFM, durch Veranschlagungsrichtlinien und eine gleichmäßige Haushaltssystematik dafür zu sorgen, daß dem Prinzip der Haushaltsklarheit Genüge getan wird, und zwar nicht nur aus formalen Gesichtspunkten, sondern auch i.S. d. politischen Budgetfunktion. Denn gerade sie manifestiert sich, wie oben dargelegt, in den einzelnen Budgetansätzen.

Die politische Budgetfunktion gilt nicht allein für die Regierung, sondern insbesondere auch das Parlament trifft mit seiner Ablehnung oder Zustimmung zu bestimmten Ausgaben eine politische Entscheidung. Sie wäre nicht möglich, wenn gewollte oder ungewollte Unklarheiten in den Budgetansätzen eine solche Entscheidung vereitelten. Gerade sie zu ermöglichen, ist Zweck eines bei der Budgetaufstellung zu beachtenden weiteren aus dem Zusammenhang des Art. 110 GG zu entnehmenden[3] Prinzips: des Bruttoprinzips.[4]

---

1) Piduch, Bundeshaushaltsrecht § 11, Erl. 5

2) Helmert a.a.O. S. 74; Vialon, Haushaltsrecht, S. 92.

3) Vergl. Bericht des Abgeordneten Dr. Arndt zu Bundestagsdrucks. V/3605 S. 10.

4) Maunz-Dürig-Herzog, Art. 110 Rdnr. 26.

Es besagt, daß sämtliche Einnahmen und Ausgaben im Haushaltsplan getrennt voneinander eingestellt und nicht etwa saldiert werden dürfen. So erhält die Legislative einen klaren Überblick über Umfang, Tätigkeit und Organisation der Verwaltung.[1] Bei der Überprüfung der Voranschläge stößt der BFM manchmal darauf, daß einige Ressorts bestimmte Einnahmen für ihren Einzelplan in Anspruch nehmen, um damit bestimmte Ausgaben zu finanzieren. So werden z. B. nicht selten die Kfz.-Steuern und die Mineralölsteuer als Einnahme vom Verkehrsministerium für die Ausgaben beim Straßenbau in die Voranschläge des Verkehrsministeriums eingestellt. Die Ministerien betrachten häufig derartige Ausgaben zu zweckgebundenen Einnahmen als "sakrosankt". Hier ergeben sich für den BFM oft große Schwierigkeiten. Denn die Ressorts übersehen bei solchen Praktiken, daß gem. § 8 BHO das Prinzip der

"Non-affektation"

gilt.[2] Demzufolge dienen sämtliche Einnahmen als Deckungsmittel für alle Ausgaben im Haushaltsplan. Eine Zweckbindung findet nicht statt, es sei denn, sie würde kraft Gesetzes oder Vermerks im Haushaltsplan durch den Bundestag angeordnet.[3] Der Grundsatz der Gesamtdeckung soll eine möglichst große finanzielle Variationsmöglichkeit für Regierung und Parlament offenhalten.

Welche Folgerungen ergeben sich aus diesen Budgetprinzipien für die rechtliche Stellung und die Aufgabe des BFM bei der Haushaltsaufstellung?

Die für das deutsche Haushaltsrecht geltenden

---

1) Lichterfeld, Der Wandel der Haushaltsfunktionen von Bundeslegislative und Bundesexekutive, S. 70

2) Henle, a. a. O. S. 73

3) Piduch, Bundeshaushaltsrecht, § 8 Erl. 2 u. 3

"klassischen" Budgetgrundsätze sind Ergebnis wissenschaftlicher Lehre und langer politischer Praxis. Durch sie wird ein Gleichgewicht zwischen Einnahmen und Ausgaben hergestellt und eine optimale Gestaltung des budgetmäßigen Willensbildungsprozesses ermöglicht.[1]

Sie haben eine wichtige finanztechnische Funktion. Läßt man sich jedoch von den finanztechnischen Funktionen der Haushaltsgrundsätze den Blick nicht verstellen, so tritt unter ihnen, wie schon ihre voraufgegangene Darstellung ergibt, ihre eminente politische Funktion zutage.[2]

Sie entstanden gleichzeitig mit dem historischen Haushaltsrecht des Parlaments[3] und stellten ein Mittel dar, durch welches das Parlament eine Kontrolle über die staatlichen Einnahmen und Ausgaben und damit eine Aufsicht über das Finanzgebaren der Exekutive ausüben konnte. Die Budgetgrundsätze waren historisch gesehen Ausdruck der wachsenden Macht des Parlaments.[4] Eben darin ist auch das Bemühen vergangener und gegenwärtiger Diktaturstaaten zu sehen, sie aufzugeben oder doch wenigstens auf die Stufe rein technischer Zweckmäßigkeitsregeln herabzudrücken.[5] Bis heute hat sich an dieser Aufgabe der Budgetprinzipien, Mittel der parlamentarischen Kontrolle zu sein, nichts geändert. In ihnen äußert sich in erheblichem Maße das Kräfteverhältnis und die Balance politischer Macht zwischen Regierung und Parlament im Haushaltsbereich.[6]

Strikte Anwendung dieser Grundsätze

---

1) Vergl. Schmölders, Finanzpolitik S. 53
2) vergl. zum folgenden Lichterfeld a.a.O. S.70-73
3) vergl. Heinig, Budget I, S. 15
4) Lichterfeld, a.a.O. S. 70
5) Heinig, a.a.O. S. 16 f; Lichterfeld a.a.O. S.71
6) Henle, DÖV, 68, 396 ff (397)

führt zu einem Verlust exekutiver Gestaltungsfreiheit und größerer Einwirkung des Parlaments auf den Exekutivbereich. Umgekehrt vermindert ihre Zurückdrängung den Einfluß und Kontrollbereich der Legislative.[1)]

Da diese ihre Kontrolle und Einflußnahme ohne die Budgetprinzipien nicht wahrnehmen kann, sind diese eine unverzichtbare "Bastion parlamentarischer Macht" und Mitwirkung am Haushaltsplan. Darum kann man sie bei der Aufstellung des Haushaltsplans nicht aufgeben. Darum kann auch der Kritik, die Hirsch[2)] an ihnen übt, nicht zugestimmt werden. Zwar ist zuzugeben, daß durch sie eine einfache, praktische Handhabung des Haushaltsvollzugs u. U. gemindert wird. Das ist jedoch ein Preis, der für die überragend wichtige Mitwirkung des Parlaments am Haushalt in Kauf genommen werden muß.[3)] Zum anderen werden evtl. Nachteile der Einhaltung der Budgetprinzipien durch die im Stabilitätsgesetz vorgesehene flexible Handhabung des Haushaltsplans und die Beachtung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts beim Etatvollzug, Art. 109 Abs. 2 GG, sowie die Rechte des BFM gem. Art. 112 GG weitgehend ausgeglichen. Das ist an anderer Stelle zu zeigen.[4)]

Aufgabe der schon erwähnten Rechtsfunktion des Haushaltsplans ist es, die Exekutive verbindlich auf die vom Parlament bewilligten Ausgaben festzulegen. Das Zusammenspiel von Rechtsfunktion des Haushaltsplans und Budgetprinzipien soll das parlamentarische Budgetrecht gewährleisten.[5)]

---

1) Lichterfeld, a. a. O. S. 72

2) Hirsch, a. a. O. S. 129

3) s. a. Forsthoff, Strukturwandlungen, S. 21, der bei parlamentarisch unkontrollierten Exekutivbereichen von einer "Verlust-Seite der Demokratie" spricht

4) s. u. S. 80 f, 132 ff

5) Lichterfeld a. a. O.

Wie Art. 110 Abs. 2 GG bestimmt, ist dieses ein echtes Entscheidungsrecht. Der Bundestag ist nicht bloß formeller Sanktionskörper vorfabrizierter exekutiver Entscheidungen. Gleichwohl gibt Art. 112 GG dem BFM das Recht, in Ausnahmefällen durch über- und außerplanmäßige Ausgaben vom beschlossenen Budget abzuweichen: bei "unvorhergesehenen und unabweisbaren" Bedürfnissen. Das bedeutet, daß er ansonsten, im "Normalfall", die Einhaltung des vom Parlament verabschiedeten ausgeglichenen Haushaltsplans und damit die Beachtung des parlamentarischen Budgetrechtes zu sichern hat.[1)]

Gem. Art. 114 GG hat der BFM - und nur er - dem Parlament über alle Einnahmen und Ausgaben Rechenschaft abzulegen, d.h. darzutun, ob und inwieweit dem Willen des Bundestages Geltung verschafft wurde. Daraus ergibt sich für den BFM die verfassungsrechtliche Pflicht, nicht nur in der Phase des Haushaltsvollzugs das Budgetrecht der Legislative zu sichern, sondern ebenso schon im Stadium der Etataufstellung, das in seiner Hand liegt, vergl. § 28 BHO, durch Einhaltung der Budgetprinzipien dafür Sorge zu tragen, daß die Legislative auf der Basis der Budgetprinzipien von ihrem Recht überhaupt Gebrauch machen kann. Der BFM wird zum "Wahrer der Budgetprinzipien". Damit hat er bei der Etataufstellung eine Doppelfunktion:

einerseits obliegt ihm für die Regierung die Planung und Aufstellung des Haushaltsplans,

andererseits sichert er das parlamentarische Budgetrecht.

Als "Hüter des legislativen Budgetrechtes" hat er die Pflicht, exekutive Versuche abzuwehren, verfassungswidrig die Budgetprinzipien

---

1) Maunz-Dürig-Herzog, Art. 112 Rdnr. 1.

zu umgehen oder einzuschränken.
Er muß alle Voranschläge auf ihre Einhaltung überprüfen und verfassungswidrige Verstöße gegen sie ausmerzen. Darum liegen alle Maßnahmen, die er dazu trifft, in seinem alleinigen Verantwortungs- und Entscheidungsbereich. Meinungsverschiedenheiten hierüber können nicht wie andere Meinungsverschiedenheiten auf Initiative der Ministerkollegen dem Kabinett zur Entscheidung vorgelegt werden.
Indem der BFM diese Pflicht wahrnimmt, sichert er dem Bundestag den notwendigen Entscheidungsspielraum gegen die schon rein faktische Übermacht der Regierung, welche diese durch ihr Recht zur Etataufstellung hat.

5. Der BFM und die Verpflichtung zu aktiver Konjunkturpolitik durch die Haushaltspolitik

Mit dem Entstehen der modernen Industriegesellschaft hat auch die Bedeutung und Wirkung der Haushaltspolitik einen Wandel erfahren. Noch immer dient sie der Bedarfsdeckung des Staates. Jedoch ist zu beachten, daß der Anteil der öffentlichen Ausgaben am Sozialprodukt ca. 33 - 40 % beträgt,[1] wovon allein die Hälfte auf den Bund entfällt.[2] Ein derartiger Anteil der öffentlichen Finanzen kann sich nicht mehr ausschließlich am Prinzip der Bedarfsdeckung orientieren. Denn

---

1) Die Zahlen schwanken; Götz, JZ 69, 89 ff (89); er spricht von einem Drittel; nach Angaben des Bundesfinanzministeriums beträgt der Anteil ca. 40 %, Mitteilung des Bundesfinanzministeriums in: Von der Reichsschatzkammer zum Bundesfinanzministerium, S. 196.

2) Schmidt-Bleibtreu, Klein, Art. 109, Rdnr. 6.

durch seine großen finanziellen Mittel greift der Staat gestaltend in das gesamt Wirtschaftsleben ein. Die Haushaltswirtschaft erhält so eine wirtschaftspolitische Bedeutung.[1] Dieser neuen Aufgabe des Haushalts wurde durch die Einfügung der Abs. 2 - 4 des Art. 109 GG[2] und dem auf ihrer Basis erlassenen Stabilitätsgesetz Rechnung getragen.[3] Gem. Art. 109 Abs. 2 hat der Bund[4] bei

---

1) Helmert, a. a. O. S. 30

2) Gesetz vom 8. 6. 1967 (BGBl. I, S. 581) Abs. 3, neugefaßt durch Gesetz vom 12. 5. 69 (BGBl. I, S. 357)

3) Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft vom 8. 6. 1967 (BGBl. I, S. 582), i.d.F. v. 30. 8. 1971 (BGBl. I, S. 1426), zit.: StabG

4) Im Rahmen dieser Studie soll nur auf die Haushaltswirtschaft des Bundes eingegangen werden. Das Gebot des Art. 109 GG gilt auch für die Länder. Denn eine konjunkturgerechte Haushaltswirtschaft kann nur dann erfolgreich sein, wenn möglichst alle Bereiche des öffentlichen Sektors der Volkswirtschaft einbezogen werden.
Zu diesem Zweck enthält das StabG eine Reihe von Bestimmungen, welche dieses Ziel sichern sollen:

die für den Bundeshaushalt geltenden Bestimmungen des Stabilitätsgesetzes zur Sicherung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts gelten sinngemäß auch für die Haushaltswirtschaft der Länder, § 14 StabG. Gleichzeitig haben, § 16 StabG, auch die Gemeinden in ihrer Haushaltswirtschaft den Zielen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen. Dabei haben die Länder durch geeignete Maßnahmen, etwa im Rahmen der Kommunalaufsicht, daraufhin zu wirken, "daß die Haushaltswirtschaft der Gemeinden und Gemeindeverbände den konjunkturpolitischen Erfordernissen entspricht", § 16 Abs. 2 StabG;

ferner gelten die zur Erreichung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts dienenden Bestimmungen des Stabilitätsgesetzes entsprechend für das ERP-Sondervermögen, die Deutsche Bundesbahn, die Deutsche Bundespost und für die bundesunmittelbaren Körperschaften, Stiftungen und Anstalten des öffentlichen Rechtes, § 13 StabG

seiner Haushaltswirtschaft die Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichtes zu beobachten. Gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht: das bedeutet die gleichmäßige und größtmögliche Verwirklichung der in § 1 S. 2 StabG genannten Ziele[1]: eine Stabilität des Preisniveaus, ein hoher Beschäftigungsstand, ein außenwirtschaftliches Gleichgewicht bei einem stetigen und angemessenen Wirtschaftswachstum.

Diesem "magischen Viereck" bei der Haushaltswirtschaft Rechnung tragen heißt, aktive Konjunkturpolitik mit dem Haushalt zu betreiben. Diese Funktion des Haushalts, als Regulierungsfaktor bei gesamtwirtschaftlichen Schwankungen eingesetzt zu werden, ist die sogenannte "fiscal policy". Die Abs. 2 - 4 des Art. 109 GG sind "in formelles Verfassungsrecht transformierte Theorie der "fiscal policy".[2] [3]

Es fragt sich, worum es dabei geht und was dies für den Aufgabenbereich des BFM bedeutet.

a) Der Staat soll seine Möglichkeiten nutzen, über die öffentlichen Finanzmassen die volkswirtschaftliche Gesamtnachfrage zu beeinflussen.[4]

Im Gegensatz zur früher betriebenen klassischen "Parallelpolitik"[5] soll der flexible

---

1) Maunz-Dürig-Herzog, Art. 109, Rdnr. 24

2) Götz, JZ 69, 89 ff (90)

3) Durch Art. 109 Abs. 2 - 4 GG wird nicht etwa eine Vorrangstellung der gesamtwirtschaftlichen Funktion des Haushalts als konjunkturpolitisches Steuerungsinstrument begründet. Noch immer hat der Haushaltsplan in erster Linie eine finanzwirtschaftliche Bedarfsdeckungsfunktion. Darum spricht Art. 109 Abs. 2 GG auch nur davon, daß "bei" der Haushaltswirtschaft den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen sei; so auch Piduch, Bundeshaushaltsrecht, Art. 109, Erl. 24

4) zum folgenden s. die kurze Darstellung bei Hanreich, a. a. O. S. 28, der hier gefolgt wird

5) Friauf, Öffentlicher Haushalt und Wirtschaft, in: VVDStRL, Heft 27, S. 1 ff (13)

Einsatz der öffentlichen Finanzen kompensatorisch, d.h. antizyklisch zur Konjunkturlage wirken. In Zeiten der Hochkonjunktur[1] sollen die Kreditaufnahmen eingeschränkt, die Investitionen verringert und die auf Grund der Hochkonjunktur eingehenden Steuermehreinnahmen[2] durch Bildung von Konjunkturausgleichsrücklagen[3] bei der Deutschen Bundesbank stillgelegt werden, um auf diese Weise Kaufkraft abzuschöpfen und durch die Verringerung der Haushaltsabgaben die Nachfrage im privatwirtschaftlichen Sektor zu senken, um einen gesunden Ausgleich zwischen Angebot und Nachfrage zu erreichen.

Umgekehrt soll in einer Rezessionsphase[4] die Gesamtnachfrage vergrößert werden, indem erhöhte staatliche Ausgaben Investitionstätigkeit und Konsumtätigkeit anregen, wobei zur Finanzierung Kredite und die durch Auflösung der Konjunkturausgleichsrücklage gewonnenen Mittel dienen.[5]

Art. 109 Abs. 2 GG[6] verpflichtet den Bund,

---

1) § 5 Abs. 2 StabG: "Bei einer die volkswirtschaftliche Leistungsfähigkeit übersteigenden Nachfrageausweitung..."

2) Nicht nur der Haushalt beeinflußt die Konjunktur, sondern umgekehrt hat auch die konjunkturbedingte Erhöhung oder Verringerung der (Steuer-) Einnahmen erhebliche Wirkung auf das Volumen des Haushalts. Die modernen Haushalte sind viel konjunkturanfälliger geworden, s. Neumark, Probleme und Mittel moderner Finanzpolitik in: Finanzwissenschaft und Finanzpolitik, 1964, S. 177 ff (181).

3) s. die Legaldefinition des Art. 109 Abs. 4 Nr. 2 GG

4) § 5 Abs. 3 StabG: "Bei einer die Ziele des § 1 gefährdenden Abschwächung der allgemeinen Wirtschaftstätigkeit..."

5) Vergl. Haller, Finanzpolitik, Grundlagen und Hauptprobleme, 1961, S. 141 ff; Neumark, Wirtschafts- und Finanzprobleme des Interventionsstaates, 1961, S. 216 ff.

6) s. a. § 1 StabG.

bei seiner "Haushaltswirtschaft den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen"; das ist eine Verpflichtung für alle an der Haushaltswirtschaft des Bundes beteiligten Organe, also Exekutive wie Legislative, zu einer wirtschaftspolitischen Ausgestaltung des Budgets.

Die Wirkung einer jeden Konjunkturpolitik hängt ab vom richtigen Zeitpunkt, der Ermittlung der entscheidungswichtigen Daten, der schnellen Reaktion auf bestimmte wirtschaftliche Tatbestände, des quantitativ richtigen Einsatzes der Mittel, dem fachlich qualifizierten Beraterstab und dem Mut zur raschen und evtl. unpopulären Entscheidung. "Diese Faktoren bedingen von der Sache her und tendenziell eine Stärkung der Exekutive und damit einen Kompetenzverlust des Parlaments... Konjunkturpolitik ist daher sachlogisch gouvernemental."[1)]
Dies bedeutet nicht, daß das Parlament aus der Konjunkturpolitik, soweit sie mit dem Haushalt gemacht wird,[2)] verbannt sei. Es hat selbstverständlich das Letztentscheidungs-

---

1) Stern/Münch, Stabilitätsgesetz, S. 55

2) Selbstverständlich sind Maßnahmen über den Haushalt nur ein Teil des gesamten konjunkturpolitischen Instrumentariums(Wichtig zur Konjunktursteuerung ist ferner die Variation der Steuereinnahmen, s. §§ 26 ff. StabG. Dieses wichtige konjunkturelle Instrumentarium kann vom BFM, der Haushalts- und Steuerminister ist, besonders wirksam gehandhabt werden).
Über den Haushalt wird aber - teils mittelbar, teils unmittelbar - in fast alle Bereiche staatlichen Finanz- und Wirtschaftswesens eingewirkt. Fricke, Wirtschaftsordnung und Konjunktur, 1958, S. 25, bezeichnet die Haushaltswirtschaft als das Gleichgewichtszentrum der gesamten Volkswirtschaft. Hanreich, a. a. O. S. 65

recht über den Haushalt[1] Art. 110 Abs. 2 GG, bei dem es auch die wirtschaftspolitische Zielsetzung berücksichtigen muß.[2] Aber es bedeutet: wirksame Konjunkturpolitik über den Haushalt gehört in erster Linie zum Funktionsbereich der Regierung,[3] welche schnell und wirksam agieren und reagieren und das konjunkturpolitische Instrumentarium einsetzen kann.

b) Ein wirksamer konjunkturpolitischer Einsatz beginnt bereits bei der Aufstellung des Haushaltsplans. Naturgemäß hat hier der BFM einen besonderen Einfluß. Schon bei der Aufstellung des Entwurfs zum Haushaltsplan gem. § 28 BHO muß er dessen konjunkturgerechte Gestaltung berücksichtigen. Dabei sieht er sich besonderen Schwierigkeiten gegenüber. Die gegenläufige Steuerung der Finanzpolitik zur allgemeinen Wirtschaftspolitik bzw. die Notwendigkeit eines derarigen Einsatzes der Haushaltswirtschaft läßt sich bei der Aufstellung des Haushaltsplans für den BFM nur

---

1) Zu den konjunkturpolitischen "Mandaten" des Parlaments , s. Stern, DÖV 67, S. 657 ff(660), gehört ferner die Entscheidung über die Beamtenbesoldung, den Erlaß von Steuer - und Subventionsgesetzen und die Ermächtigung an die Regierung zur Kreditaufnahme, s. Art. 115 GG. Gem. Art. 109 Abs. 4 Nr. 1 GG kann der Bundestag durch Zustimmungsgesetz für "Höchstbeträge, Bedingungen und Zeitfolge der Aufnahme von Krediten durch Gebietskörperschaften und Zweckverbände" sowie für die Bildung einer Konjunkturausgleichsrücklage von Bund und Ländern, Art. 109 Abs. 4 Nr. 2 GG, Vorschriften erlassen.

2) Stern/Münch a.a. O. S. 52 sprechen bezüglich des Stabilitätsgesetzes von einem "Organgesetz", das die Entscheidungsfreiheit aller am Haushaltsplan beteiligten Organe beschränke und sich in seinen Wirkungen im Verhältnis der Staatsorgane untereinander erschöpfe.

3) Friauf a. a. O. S. 24 m.w.Nachw.; Stern/Münch a. a. O. S. 55.

in begrenztem Umfang voraussehen, weil Prognosen und Vorausberechnungen für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung nur beschränkt möglich sind.[1] Darum hat eine antizyklische Finanzpolitik für den BFM zeitparallel mit der Wirtschaftsentwicklung, d.h. meist bei der Ausführung des Haushaltsplans, ihre grössere Bedeutung.[2]
Wird jedoch ein Haushaltsplan in einer Hochkonjunktur - oder Rezessionsphase aufgestellt, bzw. ist eine derartige Phase vorauszusehen, hat dies natürlich konkrete Auswirkungen für die Gestaltung des Etats. Auch kann bei einer wirtschaftlich ausgewogenen Entwicklung vom BFM bei der Planung des Etats für derartige Phasen Vorsorge getroffen werden.
In der Planung für einen konjunkturgerechten Haushalt kann der BFM sich der Möglichkeit einer Variation der Ausgabeseite bedienen.

aa) Ob der BFM in einer Phase der Hochkonjunktur nicht nur in der Theorie, sondern auch in der Praxis eine Verringerung der Ausgaben des Gesamtetats planen und sogar durchsetzen kann, ist zweifelhaft, denn die modernen Haushalte zeigen eine stete Tendenz zur Ausweitung. Er hat viel gewonnen, wenn er die Zuwachsrate des Gesamtetats unter die Schwelle der erwarteten Zuwachsrate des Sozialproduktes zu drükken vermag. Er kann dieses Ziel erreichen, indem er in den Entwurf des Haushaltsplans Mittel für die Tilgung von Schulden bei der Bundesbank oder zur Stillegung in der Konjunkturausgleichsrücklage

---

1) So stellen etwa die Autonomie der Tarifpartner und deren Abschlüsse, die Außenwirtschafts- und Währungspolitik große, kaum berechenbare Unsicherheitsfaktoren dar, welche die Wirtschaftsentwicklung in erheblichem Maße beeinflussen.

2) s. a. unten S.77 f, 82 f.

einstellt, § 5 Abs. 2 StabG. So wird Zentralbankgeld stillgelegt und dem Geldkreislauf entzogen. Der Haushalt wirkt auf eine Dämpfung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage hin. Dieser Effekt wird verstärkt, wenn der BFM bei der Etatplanung die Einnahmeseite durch Verringerung der Kreditaufnahmen und auf Grund des Gebots zum Haushaltsausgleich damit auch die Ausgabeseite beschränkt.[1] Dabei wird er besonders darauf achten, die konsumintensiven und die besonders konjunkturwirksamen Investitionsausgaben der Ressorts in Grenzen zu halten.

Einer restriktiven Planung von Ausgaben sind allerdings Schranken gesetzt. Etwa 80 - 90 % der Staatsausgaben sind gesetzlich oder vertraglich festgelegt.[2] Darüber hinaus können umfangreiche Investitionen, deren Durchführung im öffentlichen Interesse liegt, nicht einfach eingefroren werden und zu "Stabilitätsruinen" erstarren.[3] Auch dürfen über der konjunkturgerechten Gestaltung des Haushalts nicht

---

1) s. a. Art. 109 Abs. 4 GG i.V.m. Art. 80 GG u. §§ 19 ff, 15 StabG. Danach kann die Bundesregierung durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates bestimmen, daß die Kreditaufnahmen in den Haushaltsgesetzen und Haushaltssatzungen von Bund, Ländern, Gemeinden, Gemeindeverbänden sowie der öffentlichen Sondervermögen und Zweckverbände beschränkt wird, bzw. daß Bund und Länder ihren Konjunkturausgleichsrücklagen Mittel zuführen müssen. Durch diese Eingriffsmöglichkeit kann der Bund verhindern, daß die mit dem Bundeshaushalt intendierten Stabilitätsbemühungen nicht durch andere öffentliche Haushalte durchkreuzt werden.

2) Stachels, Das Stabilitätsgesetz im System des Regierungshandelns, 1970, S. 35

3) Maunz-Dürig-Herzog, Art. 109 Rdnr. 28; s. a. oben Fußn. 2 S. 72

andere verfassungsmäßig wahrzunehmende Aufgaben vernachlässigt werden. Ein Beispiel: bei einer evtl. konjunkturpolitisch wünschenswerten Einschränkung der Verteidigungsausgaben kann es zu einem Konflikt mit dem verfassungsmäßig anerkannten Wert der äußeren Sicherheit kommen,[1] der eine Verminderung der Verteidigungsausgaben u.U. nicht zuläßt.

Durch eine restriktive Ausgabenplanung verringert der BFM das verfügbare Finanzvolumen der Ressorts. Soweit ein Bundesminister nicht schon im Stadium der Voranschläge hierüber eine Entscheidung der Bundesregierung herbeiführt, s. § 28 Abs.2 BHO, hat diese spätestens bei der Verabschiedung des Etatsentwurfs über die stabilitätsgerechte Einschränkung des Ausgabevolumens Beschluß zu fassen, Art. 109 Abs. 2 GG i.V.m. § 29 BHO. Dabei kann der BFM überstimmt werden.[2]

Wenn der BFM sich in der Phase der Etataufstellung mit seinen konjunkturpolitischen Vorstellungen nicht durchsetzen kann, so vermag er das - mit Hilfe des Parlaments - für die Phase des Etatvollzugs z. T. zu kompensieren. Denn er kann dem Parlament vorschlagen, bestimmte Ausgaben im Haushaltsplan zu sperren und die Aufhebung derartiger Sperrvermerke an seine (des BFM) Zustimmung zu knüpfen, vergl. § 36 BHO. Von dieser Möglichkeit

---

1) Lindacher, Verfassungsrechtliche Grundlagen und Grenzen des Einsatzes finanzwirtschaftlicher Mittel zum Zwecke der Konjunkturgestaltung, 1963, S. 106.

2) Über die Abstimmungsmodalitäten innerhalb der Bundesregierung bei Finanzangelegenheiten und die besonderen Rechte des BFM s. u. S. 87 ff

hat das Parlament im Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans für das Haushaltsjahr 1971 Gebrauch gemacht.[1)]

Mit solchen Bestimmungen erweitert das Parlament - befristet für die Gültigkeit des Haushaltsplans - die Rechte des BFM. Die Zustimmung des BFM ist in derartigen Fällen nicht ersetzbar. § 116 Abs. 1 S. 2 BHO, wonach die Bundesregierung an Stelle des BFM endgültig entscheiden kann, findet keine Anwendung, da diese erweiterten Rechte des BFM nicht auf der BHO, sondern auf dem Haushaltsgesetz beruhen.[2)]
Zur Verhängung einer Sperre über vom Parlament bewilligte Ausgaben zur Dämpfung einer Hochkonjunktur kann auch die Bundesregierung durch Kabinettsbeschluß den BFM ermächtigen, § 6 Abs. 1 StabG. Die Bundesregierung hat die Möglichkeit, dem BFM diese Ermächtigung bereits während der Phase der Etataufstellung bei den Kabinettsberatungen über den Entwurf des Haushaltsplans oder auch im Laufe des Haushaltsjahres zu erteilen. Sie verleiht dem BFM allerdings nicht die gleiche Machtposition, wie die ihm durch das Haushaltsgesetz gegebene. Denn die Ermächtigung der Bundesregierung kann jederzeit durch einen neuen Kabinettsbeschluß zurückgenommen werden.

---

1) BGBl. I S. 129, § 15 Abs. 1 dieses Gesetzes.

2) s. § 116 Abs. 1 S. 2 BHO: "Soweit dieses Gesetz (sc. die BHO) Befugnisse des Bundesministers der Finanzen enthält", entscheidet "die Bundesregierung ... anstelle des Bundesministers der Finanzen endgültig".

bb) Zur Abwehr einer Rezessionsphase kann der BFM bei der Planung des Etatentwurfs in den Haushaltsplan vermehrte Ausgaben einstellen; die Mehrausgaben werden "zunächst", § 5 Abs. 3 StabG, aus der Konjunkturausgleichsrücklage[1] und - falls diese nicht ausreicht - durch erhöhte Kreditaufnahmen finanziert. "Das Haushaltsgesetz bestimmt, bis zu welcher Höhe der BFM Kredite aufnehmen darf", § 18 Abs. 2 BHO. Diese hat der BFM als Einnahmen in den Haushaltsplan einzustellen. Da der BFM nur ermächtigt, nicht aber verpflichtet ist, den Kreditrahmen auszuschöpfen, ist ihm damit ein wirksames und variables konjunkturpolitisches Instrument an die Hand gegeben. Es besteht jedoch immer die Möglichkeit, daß die geplante Ausweitung des Ausgabevolumens zur Abwehr einer Rezession nicht ausreicht. Zusätzliche Mittel zur Ankurbelung der Konjunktur wären dann vonnöten. Hier ergeben sich allerdings Schwierigkeiten mit den Budgetgrundsätzen der Vollständigkeit, Veranschlagungspflicht und quantitativen Spezialität. Ausgaben dürfen nur insoweit angewiesen und geleistet werden, als Mittel für sie im Haushalt vorgesehen sind. Gerade dem BFM, der, wie oben dargelegt, ihre Einhaltung zu überwachen hat, wären die Budgetgrundsätze ein Hindernis für eine konjunkturgerechte Planung des Haushalts. Das Stabilitätsgesetz bietet dem BFM jedoch die Möglichkeit, dieser Probleme Herr zu werden.

---

[1] Zur Auflösung der Konjunkturausgleichsrücklage s. im einzelnen Piduch, §2 BHO Erl. 11.

§ 8 Abs. 1 S. 1 StabG sieht nämlich vor, daß im Haushaltsplan als Leertitel für konjunkturpolitisch bedingte Zusatzausgaben einzustellen ist. Das ist ein Titel im Haushaltsplan mit einer Zweckbestimmung, aber ohne Ausgabeansatz.[1] Ausgaben aus diesem Titel werden nur zur Abwehr einer durch Rezession gekennzeichneten Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts geleistet, §§ 6 Abs. 2 i.V.m. 8 Abs. 1 S. 1 u. 2. StabG. Finanziert werden die Ausgaben - soweit zu ihrer Deckung die durch das Haushaltsgesetz erteilte Kreditermächtigung oder die Mittel aus der Auflösung der Konjunkturausgleichsrücklage nicht ausreichen - durch eine zusätzliche Kreditermächtigung, § 6 Abs. 3 StabG.[2] [3] Da die Ausgabehöhe unbestimmt ist, stellt ein solcher Leertitel eine Einschränkung der Budgetgrundsätze der Vollständigkeit und Veranschlagungspflicht dar. Doch erfährt das parlamentarische Budgetrecht trotz dieser Einschränkung insoweit eine Absicherung, als bei einer Inanspruchnahme Ausgaben aus diesem Leertitel nur

---

1) Der Titel hat keine Detaillierung im einzelnen Ansatz. Der Budgetgrundsatz der Spezialität wird nicht erfüllt, worauf besonders Möller, Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft, 1969, S. 143, hinweist.

2) Zur wachsenden Bedeutung des Eventualbudgets in der deutschen Haushaltspraxis s. Strauß, Die deutsche Finanzpolitik im Zeichen von Stabilität und Wachstum in: Schriftenreihe des Instituts Finanzen und Steuern, Heft 87, 1967, S. 118.

3) Der Eventualhaushalt von 1967 hatte ein Ausgabevolumen von 2,5 Mrd. DM.

mit Zustimmung des Bundestages geleistet werden dürfen, § 8 Abs. 1 S. 2 StabG.[1)2)3)] Im Stabilitätsgesetz ist nur eine Verweigerung oder Erteilung der Zustimmung (gem. § 8 Abs. 1 S. 4 StabG wird diese sogar qua Gesetz fingiert, falls der Bundestag die Zustimmung nicht ausdrücklich verweigert) vorgesehen. Zwar kann der Bundestag die Ausgabenvoranschläge der Regierung kürzen, § 42 BHO, und damit wenigstens einschränkend Einfluß auf die Ausgabenhöhe aus dem Leertitel nehmen. Da es dem Bundestag jedoch verwehrt ist, die Ausgaben zu

---

1) Die Bundesregierung hat die Zustimmung zur Inanspruchnahme des Leertitels im Wege einer Haushaltsvorlage, § 8 Abs. 1 S. 3 StabG i.V.m. § 94 GO des Bundestages einzuholen; s. a. Achterberg, Grundzüge des Parlamentsrechts, 1971, S. 55/56 u. Fußn. 171 auf S.55; diese ist dem Bundestag und Bundesrat zuzuleiten und muß begründet werden, § 2 Abs. 2 StabG

2) Über die Zustimmung entscheidet der Bundestag durch schlichten Parlamentsbeschluß gem. Art. 42 Abs. 2 GG. Da der Bundestag bei der Verabschiedung des Etats bereits durch den Ausgabe-Leertitel eine grundsätzliche Ausgabeermächtigung erteilte und nur deren Inanspruchnahme von der Bedingung der parlamentarischen Zustimmung abhängig machte, unterliegt das Zustimmungsverfahren nicht dem Gesetzgebungsverfahren des Art. 110 Abs. 3 GG. Es ist insbesondere kein Nachtragsgesetzgebungsverfahren und mit diesem nicht zu verwechseln. Darum kann auch - was bei einem Gesetzgebungsverfahren nicht möglich wäre - die Zustimmung des Bundestages fingiert werden (s. o.).

3) Der Bundesrat hat nur das Recht, binnen 2 Wochen nach Eingang der Vorlage dem Bundestag gegenüber Stellung zu nehmen. Einspruch erheben, wie bei der Verabschiedung des Haushaltsplans gem. Art. 110 Abs. 3 i.V.m. Art. 77 Abs. 3 GG kann er nicht, s. o. Fußn. 2.

erhöhen oder Umschichtungen innerhalb der Zweckbestimmungen für die Ausgaben,[1] d.h. Alternativen zu den Plänen der Regierung zu beschließen; da die Exekutive einen Ermächtigungsrahmen für Ausgaben von bis über 5 Mrd. DM zur Verfügung hat,[2] von dem sie nach ihrem Belieben Gebrauch machen kann; und da für den Bundestag überdies eine Verweigerung der Zustimmung zu konjunkturpolitischen Ausgabevoranschlägen der Regierung in einer Rezessionsphase aus staatspolitischen,[3] wirtschaftlichen und sozialen Gründen politisch kaum zu vertreten ist, d.h. also, da der Bundestag ein Konjunkturprogramm der Regierung faktisch akzeptieren muß, ist es wohl gerechtfertigt, trotz der institutionellen Absicherung seiner Mitwirkung durch das Zustimmungsverfahren von einer teilweisen Verlagerung des Budgetbewilligungsrechts vom Bundestag weg auf die Exekutive zu sprechen.

Von diesem Machtzuwachs der Exekutive profitiert besonders der BFM. Er wird gem. § 6 Abs. 3 StabG zu einer Kreditaufnahme von bis zu 5 Mrd. DM ermächtigt. Man wird davon ausgehen müssen, daß der BFM über die Aufnahme der Kredite innerhalb der Bundesregierung die endgültige Entscheidung trifft. Denn die ausdrückliche Zuweisung der Ermächtigung zur Kreditaufnahme an den BFM - und nicht etwa, was

---

1) Piduch, § 42 BHO, Erl. 1

2) s. § 6 Abs. 2 S. 3 StabG i.V.m. § 6 Abs. 3 StabG, also die Summe aus Konjunkturausgleichsrücklage und voller Ausschöpfung des Kreditrahmens bis zu 5 Mrd. DM.

3) Man denke etwa an die Arbeiterunruhen z.Zt. der Rezession 1966/67 und das Anwachsen radikaler Parteien in dieser Zeit.

auch möglich gewesen wäre, an die Bundesregierung[1] - kann sinnvollerweise nicht anders verstanden werden, als die Befugnis des BFM, über das Gebrauchmachen von der Ermächtigung zur Kreditaufnahme zu befinden.

Nach § 6 Abs. 2 S. 1 2.Halbs. i.V.m. § 6 Abs. 1 S. 2 StabG schlagen BFM und Bundeswirtschaftsminister gemeinsam vor, für welche Maßnahmen die zur Anregung der Konjunktur erforderlichen zusätzlichen Mittel verwandt werden sollen. Obwohl die endgültige Entscheidung hierüber vom Kabinett getroffen wird, gewinnt der BFM, indem er zusammen mit dem Bundeswirtschaftsminister aus einer Vielzahl möglicher Vorhaben die nach seiner Ansicht richtigen herausfiltriert und dem Kabinett vorschlägt, damit einen großen Einfluß auf die Sachplanungen der Ressorts. Dieser geht bei der Planung und Verwirklichung von Stabilitätsprogrammen aus dem Leertitel weiter als bei der "normalen" Etatplanung. Denn hier kann der BFM - anders als bei der normalen Etatplanung[2] - konkret vorschlagen, welche Einzelvorhaben der Ressorts finanziert werden sollen.

§ 6 Abs. 2 S. 2 StabG bestimmt, daß die zusätzlichen Mittel nur für Zwecke verwandt werden dürfen, die im 5-jährigen Finanzplan vorgesehen sind. Die Gestaltung des Finanzplans wird maßgeblich vom BFM, der ihn aufzustellen hat, § 9 Abs. 2 StabG, mitbestimmt.[3] Dadurch vergrößert sich der

---

1) Vergl. Art. 111 Abs. 2 GG, wo die Bundesregierung zur Kreditaufnahme ermächtigt ist.

2) s. o. S. 52 ff

3) s. u. S. 172 ff

Einflußbereich des BFM noch erheblich; denn erstens ist er bei den mittelfristigen Ressortplanungen zum fünfjährigen Finanzplan beteiligt,[1] und zweitens kann er aus diesen von ihm mitgeplanten Sachvorhaben zur Steuerung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts kurzfristig Konjunkturprogramme zusammenstellen und mit dem Bundeswirtschaftsminister der Bundesregierung zur Entscheidung vorschlagen. Die dadurch bedingte Stärkung der Position des BFM und eine damit korrespondierende Schwächung der Ressortselbständigkeit der zuständigen Minister ist nicht zu übersehen. Sie wird insofern begrenzt, als der BFM Vorschläge nur zusammen mit dem Bundeswirtschaftsminister dem Kabinett unterbreiten kann. Da die Vorschläge zur Konjunktursteuerung stets Fragen von finanzieller Bedeutung sind, hat der BFM aber bei den Kabinettsberatungen gem. § 26 GO der Bundesregierung Vorzugsrechte,[2] er kann letztlich nur überstimmt werden, wenn der Kanzler gegen ihn votiert.
Andererseits verbürgt erst diese Beteiligung des BFM an langfristiger Finanz- und Sachplanung sowie kurzfristig reagibler Konjunkturplanung die Durchführung beider so wichtiger Aufgaben. Beide sind nicht leicht in Einklang zu bringen. Die Festlegung von Haushaltsansätzen über einen Fünfjahreszeitraum bei der mittelfristigen Finanzplanung bezieht sich nämlich zum großen Teil auf jene Haushaltspositionen (meist Investitionsvorhaben, vergl.§§ 10 u. 6 Abs. 2 StabG), deren variabler Einsatz gerade eine konjunkturgerechte Steuerung des Haushalts ermöglichen soll. Die

---

1) wie Fußn.3 S. 83
2) s. im einzelnen unten S.87 ff

Beteiligung des BFM an Konjunktursteuerung und Finanzplanung sichert bei einer flexiblen Gestaltung der Ausgaben deren grundsätzliche Ausrichtung auf die im Finanzplan vorgesehenen Zwecke und damit die Einhaltung des § 6 Abs. 2 S. 2 StabG. Denn er kann durch seine Haushaltspolitik dafür sorgen, daß ein Teil der Ausgaben sozusagen als Projektreserve verwandt wird[1] und durch das Hinausschieben oder Beschleunigen der im Finanzplan vorgesehenen Vorhaben sowohl einer konjunkturgerechten Gestaltung des Haushaltsvolumens als auch der Verwirklichung der im Finanzplan vorgesehenen Ziele gedient wird.

6. Der BFM bei den Kabinettsberatungen über den Haushaltsplan

Nach Überprüfung der Voranschläge stellt der BFM die Einzelpläne zum Entwurf des Haushaltsplans zusammen. Bevor er dem Gesamtkabinett zur Entscheidung vorgelegt wird, berät ihn das Finanzkabinett.[2] Das ist ein durch Organisationserlaß des Bundeskanzlers vom 28. 10. 1969 [3] ins Leben gerufener Kabinettsausschuß, bestehend aus dem Bundeskanzler als Vorsitzenden, dem BFM, dem Bundeswirtschaftsminister, dem Bundesminister des Innern und dem Chef des Bundeskanzleramtes (Bundesminister für besondere Aufgaben). Nach der vorbereitenden Besprechung im Finanzkabinett wird der Haushaltsplan vom BFM dem Gesamtkabinett zur Beschlußfassung vorgelegt. Der BFM hat seinen Entwurf sowie den von ihm erzielten Haushaltsausgleich zu erläutern. Diese Pflicht ergibt sich aus § 29 Abs. 1 BHO, nach dem das Bundeskabinett über den Haushaltsplan beschließt. Der BFM

---

1) Von der Reichsschatzkammer zum Bundesfinanzministerium S. 201/202

2) Zur Stellung und Aufgabe des Finanzkabinetts s. u. S. 174 ff

3) Mitgeteilt von Piduch, § 28 BHO, Erl. 4

darf dieses Recht nicht durch Verschweigen alternativer Ausgleichsmöglichkeiten verkürzen. Allerdings sollte er deutlich machen, welcher Ausgleichsmöglichkeit er den Vorzug gibt.

Im Rahmen der Präsentation des Haushaltsentwurfs hat der BFM auch die Einnahmeseite zu erläutern. Hier, in der richtigen Schätzung der (insbesondere Steuer-) Einnahmen liegt das eigentliche Geheimnis des Haushaltsausgleichs. Die Entscheidungen der Bundesregierung über den Haushaltsentwurf müssen zwischen geschätzten Einnahmen und geplanten Ausgaben die Balance halten.
Aus der Tatsache, daß früher gem. § 21 Abs.2 RHO nur über Ausgaben im Kabinett beschlossen werden konnte, rührte die Meinung her, der BFM befinde über die Schätzung der Einnahmeseite allein und abschließend. Die sich durch dieses Schätzungsprivileg ergebende starke Stellung des BFM hat die neue Bundeshaushaltsordnung geschmälert, indem sie durch § 29 Abs. 2 BHO auch die Einnahmeseite der Beschlußfassung der Bundesregierung unterstellte. Faktisch hat der BFM hier jedoch eine sehr starke Stellung, da er nicht nur Budget- sondern auch Steuerminister ist. Bei ihm liegt die Auswertung von Finanz- und Steuerstatistiken, die Steueraufkommensschätzungen, der Berichtsdienst über Steuereinnahmen, die Analyse der finanzwirtschaftlichen Entwicklungen des Inlandes.[1] Die anderen Bundesminister verfügen kaum über die notwendigen Unterlagen und Berechnungen, um die Schätzungen des BFM zu beanstanden.[2]

Der Haushaltsentwurf, den der BFM dem Kabinett unterbreitet, besteht aus umstrittenen

---

1) Zunker, a. a. O. S. 36

2) vergl. Glaeser, Die finanzpolitische Willensbildung in der Bundesrepublik Deutschland, 1964, S. 34

und unumstrittenen Teilen. Umstritten sind:

(1) jene Teile der Voranschläge, über die bisher keine Einigung erzielt und kein Beschluß der Bundesregierung herbeigeführt wurde, s. § 15 Abs. 1 f, GO der Bundesregierung;

(2) jene Einnahmen, Ausgaben, Verpflichtungsermächtigungen und Vermerke, die der BFM nicht in den Entwurf des Haushaltsplans aufgenommen hat, § 29 Abs. 2 BHO,

(3) und jene evtl. vorhandene sich aus der Addierung aller Einzelpläne ergebende Globalsumme, um die die geplanten Ausgaben die Einnahmen übersteigen.

Hierüber hat die Bundesregierung auf Antrag der zuständigen Bundesminister zu beschliessen, § 29 Abs. 2 BHO.[1] [2] Grundsätzlich beschließt die Bundesregierung mit Stimmenmehrheit bei Stichentscheid des Bundeskanzlers, § 24 Abs. 2 GO der Bundesregierung. Anders ist das bei den Beratungen und Abstimmungen über den Haushaltsplan. Hier hat der BFM besondere Vorzugsrechte.[3]

Beschließt die Bundesregierung in Haushaltsfragen ohne oder gegen die Stimme des

---

[1] Daß es sich dabei nur um Fragen von grundsätzlicher und erheblicher finanzieller Tragweite handeln kann, § 29 Abs. 2 BHO, wurde bereits dargelegt,

[2] Hinsichtlich der Bundesorgane, die nicht Teile der Bundesregierung sind (also wie erwähnt Bundestag, Bundesrat, Bundesverfassungsgericht, Bundesrechnungshof), enthält § 29 Abs. 3 BHO eine Sonderregelung. Die Teile des Haushaltsplans, über welche mit diesen Bundesorganen keine Einigung erzielt worden ist, sind dem Entwurf des Haushaltsplans als nachrichtliche Anlage beizufügen und dem Bundestag und Bundesrat zuzuleiten. Der Haushaltsgesetzgeber trifft die endgültige Entscheidung.

[3] s. Plaum, a.a.O., S. 51 ff; Klein, Franz, DVBl 62, 573 ff (575); Helmert a.a.O., S. 108

BFM, so steht diesem ein Widerspruchsrecht zu, § 29 Abs. 2 S. 3 BHO i.V.m. § 28 Abs. 2 S. 2 BHO. Hat der BFM Widerspruch erhoben, kann dieser Widerspruch nur ausgeräumt werden, wenn in einer erneuten Abstimmung in Anwesenheit des BFM dieser von der Kabinettsmehrheit mit der Stimme des Bundeskanzlers überstimmt wird, §§ 29 Abs. 2 S. 3 BHO i.V.m. 28 Abs. 2 S. 2 BHO, 26 Abs. 1 S. 2 GO der Bundesregierung.[1)]

Der BFM hat also bei Abstimmungen über den Haushaltsplan ein suspensives Vetorecht, das nur dadurch behoben werden kann, daß der Bundeskanzler gegen ihn votiert. Sind BFM und Bundeskanzler einig, so können sie sich gegen das gesamte Kabinett durchsetzen, was insbesondere für die oben erwähnten streitigen Punkte bei den Haushaltsberatungen von Bedeutung ist.

Dieses besondere Widerspruchsrecht hat der BFM nicht nur bei Beratungen über den Gesamtetat. Gem. § 28 Abs. 2 S. 2 und 3 BHO i.V.m. § 26 der GO der Bundesregierung steht dem BFM schon bei Meinungsverschiedenheiten über die Voranschläge dieses suspensive Vetorecht zu. Dieses kann, wenn der zuständige Ressortminister das Kabinett schon im Stadium der Voranschläge anruft, nur unter den eben erwähnten Bedingungen ausgeräumt werden.

Die besondere Stellung des BFM bei den Haushaltsberatungen wird noch durch folgende Vorschriften, die in engem Sachzusammenhang mit Haushaltsfragen stehen, untermauert:

---

1) Die Verfassungsmäßigkeit dieser Vorschriften wird hier unterstellt. Zu ihrer Prüfung sogleich unten S. 90 ff

Gem. § 48 Abs. 1 i.V.m. Abs. 4 a GGO I[1] ist der BFM an Vorberatungen finanzwirksamer Kabinettsvorlagen anderer Ministerien zu beteiligen. Das gleiche gilt gem. § 22 Abs. 2 GGO II[2] für einnahme- oder ausgabewirksame Gesetzentwürfe dafür zuständiger Ressorts. Diese müssen nach § 16 Abs. 3 GO der Bundesregierung dem Kabinett ausdrücklich mitteilen, ob der BFM bei ausgabewirksamen Gesetzentwürfen Widerspruch erhoben hat. Sollte dies einmal unterlassen sein, hat der Chef des Bundeskanzleramtes dafür zu sorgen, daß diese Mitteilung nachgereicht wird. Durch diese Bestimmungen wird erreicht, daß der BFM im Kabinett nicht durch Vorlagen "überrascht" wird, über die eine Entscheidung getroffen werden soll oder muß, zu denen er aber mangels Wissen und Prüfung nicht Stellung nehmen kann. Auf diese Weise wird sichergestellt, daß Vorhaben, die den Bund mit Kosten belasten, nicht Produkte politischer Phantasie sind, sondern real auf ihre finanzielle "Machbarkeit" überprüft werden. Der erste Weg, sie zu realisieren, muß darum über den BFM führen.

Kommt es zu Kabinettsberatungen über finanzielle Angelegenheiten, vergl. § 15 Abs. 1 GO der Bundesregierung, so hat der BFM auch hier in allen Fragen finanzieller Bedeutung

---

1) GGO I = Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien, Allgemeiner Teil, hrsg. vom Bundesministerium des Inneren 1958, Neudruck nach Stand vom 1. 10. 1969,

2) GGO II = Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien, Besonderer Teil, hrsg. vom Bundesministerium des Inneren 1960, Neudruck nach Stand von 1968

außerhalb der Beratungen über den Haushaltsplan gem. § 26 Abs. 1 GO der Bundesregierung ein Widerspruchsrecht, das wie sein suspensives Vetorecht bei den Etatberatungen nur durch eine qualifizierte Kabinettsmehrheit beseitigt werden kann.

Alle diese Vorschriften nach der BHO, der GO der Bundesregierung sowie der GGO geben dem BFM "eine der stärksten Stellungen des Finanzministers, die in den europäischen und außereuropäischen Staaten vorkommt".[1] Man hat sich häufig mit der Verfassungsmässigkeit der Vorschriften nach der BHO und der GO der Bundesregierung beschäftigt und diese bezweifelt.[2] [3]

Dabei wurden insbesondere zwei Bedenken geäußert:

a) Gem. Art. 65 S. 3 GG entscheide bei Meinungsverschiedenheiten unter den Bundesministern die Bundesregierung. Es müsse

---

1) Vialon, Haushaltsrecht, S. 479; vergl. auch Vialon, Die Stellung des Finanzministers, Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte 1954, S. 136 ff; Schmölders, Finanzpolitik, 1965, S. 110 ff; Amphoux, Le Chancellier Fédérale d'Allemagne, 1962, S. 287 ff

2) statt vieler s. Münch, Die Bundesregierung, 1954, S. 213; Beckmann, Die Stellung des Stellvertreters des Bundeskanzlers, 1966, S. 73 ff; Böckenförde, Organisationsgewalt, S. 183 ff; s. jetzt auch die ausführliche Literaturübersicht und Darstellung bei Lilien-Waldau, Der Bundesfinanzminister als Haushaltsminister, 1972, S. 86 ff

3) Die Prüfung der Verfassungsmäßigkeit bezog sich dabei aber noch auf die alte RHO i.V.m. den Geschäftsordnungsvorschriften. Da die neue BHO in den Punkten der Widerspruchsrechte des BFM keine Änderung, sondern nur eine Wiederholung der Vorschriften der RHO brachte, gelten die von den verschiedenen Autoren geäußerten Bedenken gegen die Verfassungsmäßigkeit dieser Vorschriften auch für die BHO.

als selbstverständlich vorausgesetzt werden, daß dann das Mehrheitsprinzip als Ausdruck des Kollegialprinzips unter den Ministern gelte. Dieses sei verletzt, wenn dem BFM eine so starke Stellung eingeräumt werde, daß er - zusammen mit dem Bundeskanzler - nicht überstimmt werden könne. Aus Art. 112 GG lasse sich diese Vorzugsstellung des BFM nicht herleiten, da er hiernach nur besondere Rechte bei der Ausführung des einmal beschlossenen Etats haben solle,[1] nicht jedoch auch bei der Aufstellung des Etats.

b) Im übrigen werde wegen des engen Zusammenhanges von Aufgaben und Ausgaben die durch Art. 65 S. 2 GG garantierte Ressortselbständigkeit der Minister verletzt. Denn der BFM könne mit seinen Vorzugsrechten bei der Etataufstellung in die Ressortpolitik eingreifen. Der BFM entwickele sich zu einem "Oberminister". Seine Kollegen gerieten in eine verfassungsrechtlich nicht vorgesehene Abhängigkeit von ihm.[2][3]

Diese Einwände übersehen einige wesentliche Punkte:

zu a)

Nach dem in Art. 65 GG niedergelegten und formierten Regierungssystem gibt es drei Entscheidungsebenen, auf denen Regierungsentscheidungen fallen können:

auf der Ebene der Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers, Art. 65 S. 1 GG,

auf der Ebene der Ressortselbständigkeit der Minister, Art. 65 S 2 GG,

auf der Ebene der Bundesregierung als Kollegialorgan, soweit diesem Zuständigkeiten

---

1) Beckmann, a. a. O. S. 73 ff.

2) Böckenförde, a. a. O. S. 184 f.

3) ebenso wie Beckmann und Böckenförde,

zugewiesen sind,[1] oder soweit es sich um Entscheidungen bei Meinungsverschiedenheiten unter den Bundesministern handelt, Art. 65 S. 3 GG.

Soweit es sich nicht um Fälle echter Kollegialzuständigkeit des gesamten Kabinetts handelt, steht diesem nur eine ausgleichende Koordinationskompetenz zu.[2] Die Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers ist ihm nicht untergeordnet.[3] Sie endet nicht "an der Schwelle des Kabinettssaals".[4] Auch finanzielle Fragen können Richtlinienfragen sein.[5] Macht der Kanzler eine finanzielle Angelegenheit zu einer Richtlinienfrage, so kann diese Entscheidung nicht durch einen Mehrheitsbeschluß des Kabinetts aufgehoben werden. Schon die Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers durchbricht das Mehrheitsprinzip,[6] das ansonsten für Abstimmungen innerhalb der Bundesregierung gilt, § 24 Abs. 2 GO der Bundesregierung. Daß also die Bundesregierung bei

---

1) Fälle echter Kollegialzuständigkeiten innerhalb der Bundesregierung sind solche, bei denen allein das Kabinett eine Sachentscheidungsbefugnis hat; vergl. z.B. Art. 37 Abs. 1 GG, Art. 35 Abs. 3 GG, Art. 81 GG, Art. 113 GG sowie die Beschlußfassung über den Haushaltsplan, § 29 BHO; s. im einzelnen die Aufzählung bei v. Mangoldt-Klein, S. 1268

2) Böckenförde, Organisationsgewalt, S. 172

3) Zur Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers im einzelnen unten S. 199 ff

4) Knöpfle, DVBl 65, 857 ff, 925 ff (929)

5) s. u. S. 200 ff

6) so auch Lilien-Waldau, a. a. O. S. 107

allen Fragen und Abstimmungen nur nach dem Mehrheitsprinzip entscheiden könne, daß dieses Absolutheitscharakter hat, läßt sich nicht sagen.[1] Auch ist es der Bundesregierung unbenommen, auf Grund ihres in Art. 65 S. 4 GG normierten autonomen Satzungsrechts für verschiedene Angelegenheiten unterschiedliche Abstimmungsquoren einzuführen.[2] Was Hatschek für die Reichsregierung sagte, gilt insofern auch für die Bundesregierung: eine "Unverrückbarkeit des Votums" gibt es nicht.[3] Vialon[4] weist zu Recht darauf hin, daß Art. 65 S. 3 GG die Abstimmungsmodalität gerade nicht regele. Der Einwand Böckenfördes dagegen,[5] daß Art. 65 S. 3 GG diese gerade darum nicht regele, "weil er sie (die Abstimmungsmodalität?; das Mehrheitsprinzip?) vorausgesetzt hat", vermag nicht zu überzeugen. Denn das Mehrheitsprinzip ist kein zwingend vorausgesetztes Abstimmungsprinzip innerhalb eines Kollegialorgans.[6] Anderseits ist allerdings der Auffassung Böckenfördes zuzustimmen,[7] daß eine Regierungsgeschäftsordnung ganz innerhalb der allgemeinen Verfassungsordnung stehen muß und keine neuen in der Verfassung nicht schon enthaltenen Rechte begründen darf.

---

1) vergl. Münch, Die Bundesregierung, S. 214

2) wie hier Lilien-Waldau, a. a. O. S. 107

3) Hatschek, Deutsches und Preußisches Staatsrecht, Bd. II, 1930, S. 82 ff.

4) Vialon, Haushaltsrecht, S. 479

5) Böckenförde, Organisationsgewalt, S. 183, Fußn. 56

6) Daß es überwiegend so gehandhabt wird, begründet noch nicht seine Notwendigkeit

7) Böckenförde, Organisationsgewalt, S. 123, Fußn. 34 ebd.

Sie hat nur eine Verfassung und Gesetze ausfüllende und konkretisierende Aufgabe. Böckenförde spricht von einer "Verbesonderung der in der Verfassung bereits enthaltenen Rechte und Pflichten bzw. begründeten Rechtsstellung"

Demnach ist zu untersuchen, ob die dem BFM von verfassungswegen übertragenen Aufgaben und Rechte eine Vorzugsstellung nach der BHO und der GO der Bundesregierung rechtfertigen. Gem. Art. 114 GG ist der BFM - und nicht etwa die Bundesregierung oder der Bundeskanzler - verpflichtet, über "alle Einnahmen und Ausgaben" dem Parlament Rechnung zu legen. Stand bei Art. 114 GG bisher überwiegend die parlamentarische Finanzkontrolle sowie die Stellung des Bundesrechnungshofes im Vordergrund der Betrachtungen,[1] so sollte darüber nicht vergessen werden, daß Art. 114 Abs. 1 S. 1 GG auch eine Verantwortung des BFM für das gesamte Haushaltswesen ("alle Einnahmen und Ausgaben") feststellt.

Im Zusammenhang mit Art. 112 GG, der dem BFM die Verantwortung für die Haushaltsdurchführung überträgt, sowie unter Berücksichtigung des verfassungsrechtlichen Gebots zum Haushaltsausgleich in Art. 110 Abs. 1 S. 2 GG, wird man sagen müssen, daß der BFM auch bei der Aufstellung des Haushaltsplans eine Sonderstellung einnehmen muß. Denn wenn Art. 112 GG dem BFM die Sicherung des Haushaltsausgleichs, der durch über- und außerplanmäßige Ausgaben beim Vollzug in steter Gefahr ist, und Art. 114 GG ihm die Verantwortung für "alle ... Ausgaben" überträgt, so kann

---

[1] statt vieler Pelny, Die legislative Finanzkontrolle in der Bundesrepublik Deutschland und in den Vereinigten Staaten von Amerika, 1972, S. 1 ff.

ihm diese Aufgabe und Verantwortung nur dann zukommen, wenn man ihm auch eine besondere Funktion bei der Aufstellung des Haushaltsplans und besondere Rechte bei (zur) Herstellung des Haushaltsausgleichs schon im Stadium der Etataufstellung zubilligt.[1)]
Hätte er diese "vorbeugende Haushaltskontrolle" nicht, könnte man ihm die "mitlaufende Haushaltskontrolle" beim Etatvollzug, Art. 112 GG, nicht überbürden.[2)]
Betrachtet man die Sonderrechte des BFM im Stadium der Etataufstellung im Lichte des Art. 112 GG, und diesen nicht isoliert, sondern im systematischen Zusammenhang mit Art. 110 Abs. 1 S. 2 GG und Art. 114 Abs. 1 GG, so ergibt sich, daß die Sonderrechte des BFM bei der Aufstellung des Haushaltsplans verfassungsmäßig sind.
Demgegenüber kann auch nicht Art. 65 S. 3 ins Feld geführt werden. Art. 65 S. 3 sagt wie bereits dargelegt, nichts darüber aus, wie die Bundesregierung abstimmt. Zwar faßt die Bundesregierung in der Regel Beschlüsse mit Stimmenmehrheit, § 24 Abs. 2 GO der Bundesregierung. Aber dies muß nicht stets so sein. Es kann nicht als verfassungswidrig bezeichnet werden, wenn § 26 GO der Bundesregierung zur Sicherung verfassungsmäßiger Rechte und Pflichten dem BFM ein bestimmtes, seine Rechte sicherndes Abstimmungsquorum und ein suspensives Vetorecht gibt. Die kollegiale Gleichheit aller Minister untereinander findet dort ihre Grenze, wo das Grundgesetz einen Minister eben ungleich, d.h. verfassungskräftig mit Sonderrechten ausstattete, die über die allen Ministern eigene selbständige und verantwortliche Ressortleitung hinausgehen.

---

1) wie hier: Kröger, Die Ministerverantwortlichkeit in der Bundesrepublik Deutschland, 1972, S. 119, 120.

2) a. A. Lilien-Waldau, S. 119

zu b) Auch der Einwand, der BFM würde dem in Art. 65 GG niedergelegten Regierungssystem zuwider ein "Oberminister", der in die politische Eigenverantwortlichkeit der Ressortchefs eingreife, vermag nicht zu überzeugen. Das Ressortprinzip des Art. 65 S.2 GG ist in mehrfacher Weise eingeschränkt. Nicht allein durch die Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers, innerhalb deren nur jeder Minister sein Ressort selbständig und unter eigener Verantwortung leitet, sondern auch dadurch, daß der Minister eine zweifache Stellung hat: er ist Mitglied der Regierung und Chef eines Ministeriums.[1] Als Chef des Ministeriums unterliegt der Minister keinen Beschränkungen. Als Regierungsmitglied aber findet die Ressortselbständigkeit dort ihre Grenze, wo sie in Berührung und Konflikt mit den verfassungskräftig festgelegten Rechten und Aufgaben anderer Ministerkollegen kommt, wie etwa denen des BFM. Die dem BFM eingeräumten Vorzugsrechte dienen allein der vorbeugenden und mitlaufenden Haushaltskontrolle, die er als Herr der Finanzfunktion ausübt. Bei der schon oben (S.54f) dargelegten (restriktiven) Anwendung dieser Vorzugsrechte wurde gezeigt, daß sie nicht zu Eingriffen in die politische Ressortselbständigkeit verwandt werden können. Herr der politischen Budgetfunktion ist der zuständige Minister. Nur insoweit als die politische Budgetfunktion eine Einschränkung durch die finanzpolitische Notwendigkeit erfährt, ist der zuständige Ressortminister in der Ausübung seiner Befug-

---

[1] Vergl. im weiteren dazu Barfuß, Ressortzuständigkeit und Vollzugsklausel, Forschungen aus Staat und Recht, Bd. VII, 1968, S. 46 ff m.w. Nachw.

nisse durch Rechte des BFM begrenzt. Der BFM kann also mit seinen Sonderrechten Maßnahmen der Ressorts zwar abwehren, besitzt aber nicht die Möglichkeit, sie zu initiieren. Ein politisches Initiativrecht - auch im Bereich alternativer Planungsvorschläge - steht ihm im Rahmen seiner Sonderrechte überhaupt nicht zu. Im übrigen ist jedem Bundesminister die Möglichkeit gegeben, bei Meinungsverschiedenheiten mit dem BFM das Gesamtkabinett zur Entscheidung anzurufen, §§ 28 Abs. 2, 29 Abs. 2 BHO, das gerade für diese Fälle zuständig ist, Art. 65 S. 3 GG. Das dann geltende Kollegialprinzip wahrt einerseits das Ressortprinzip und wehrt evtl. zu weitgehende Eingriffe des BFM ab, andererseits schafft es den Rechten anderer Minister, wie den besonderen Rechten des BFM, Geltung.

So betrachtet, erscheint § 26 der GO der Bundesregierung sowie die Vorzugsrechte nach der BHO nicht nur als verfassungsmäßig, sondern auch noch als durchaus sinnvolles Zusammenspiel von Bundeskanzler und BFM bei der Wahrnehmung der Richtlinienkompetenz und Sicherung des Haushaltsausgleichs. Die GO der Bundesregierung und die BHO, die dem BFM Sonderrechte einräumen, sind darum als notwendiges ergänzendes Verfassungsrecht zu bezeichnen, die sich inhaltlich "intra constitutionem"[1] bewegen.

---

[1] Ausdruck bei Böckenförde, a. a. O. S. 124, dort bezogen auf die Geschäftsordnungen oberster Verfassungsorgane.

Teil III

Der BFM und seine Stellung zum Parlament im Rahmen der Verabschiedung des Haushaltsplans

Der Haushaltsplan wird "vor Beginn des ersten Rechnungsjahres durch das Haushaltsgesetz festgestellt", Art. 110 Abs. 2 S. 1 GG. Die Verabschiedung des Haushaltsplans erfolgt durch den Bundestag. Er trifft letztlich allein die Entscheidung darüber. Zwar hat auch der Bundesrat über den Haushaltsplan zu beschließen. Der Bundesrat besitzt aber nur die Möglichkeit, da das Haushaltsgesetz als Einspruchsgesetz verabschiedet wird, Einspruch gem. Art. 77 Abs. 3 GG einzulegen, welchen der Bundestag nach Maßgabe des Art. 77 Abs. 4 GG zurückweisen kann.[1] Weil letztlich also der Bundestag über den Haushaltsplan entscheidet, ist es gerechtfertigt, ihn in den Mittelpunkt der Betrachtung zu stellen. Wenn bereits oben und im folgenden vom "Parlament" die Rede ist (war), welches über den Haushaltsplan befinde, so ist das eine verkürzte Ausdrucksweise für diesen Tatbestand.
Es wurde bereits dargelegt,[2] daß abweichend vom sonstigen Gesetzgebungsverfahren allein der Bundesregierung die Budgetinitiative zusteht. Die Haushaltsberatung des Parlaments wird eröffnet mit der Etatrede des BFM. Er - und nicht der Bundeskanzler - vertritt im Bundestag den Etatentwurf der Regierung; auch so wird seine besondere Stellung im Rahmen des Haushaltsrechts deutlich markiert. Mit seiner jährlichen Etatrede findet der BFM eine hervorragende Gelegenheit, zu allen ihm wichtig erscheinenden politischen Fragen Stellung zu nehmen, denn zu allen liefert der Haushaltsplan Anknüpfungspunkte.

---

1) Maunz-Dürig-Herzog, Art. 110 Rdnr. 12
2) s. o. S. 39 f

Die Etatrede ist eine einzigartige Möglichkeit zur politischen Einflußnahme vor dem Forum des Parlaments.
Über die Etatpositionen des Haushaltsplans kann der Bundestag allerdings nicht völlig frei beschließen. Die Mehrzahl aller Ausgaben, über die der Bundestag zu beschließen hat, sind starre Ausgabeblöcke, d.h. Ausgaben, die gesetzlich oder vertraglich festgelegt sind und geleistet werden müssen. Etwa 80 bis 90 % der Ausgaben des Haushaltsplans zählen dazu.[1] Allein die restlichen 10 bis 20 % stehen zur freien Beschlußdisposition des Bundestages.[2]

Die Entwicklung zum Sozialstaat brachte es mit sich, daß die meisten Ausgaben im Bundeshaushalt bereits vorher festgelegt sind und auf Grund von bestimmten Zwecken dienenden Ausgabegesetzen geleistet werden,[3] die außerhalb der Etatberatungen über den jährlichen Haushaltsplan beschlossen wurden. Auf diese Weise hat der parlamentarische Haushaltsgesetzgeber seinen Spielraum für freie Entscheidungen bei den Haushaltsberatungen eingeengt. Trotz dieser Einschränkung hat der Bundestag noch eine beachtliche Gestaltungsfreiheit, die sich nicht allein auf die qualitative Beschlußfassung über die "freien Ausgaben" beschränkt.
Es bieten sich ihm zwei quantitative Möglichkeiten: er kann während laufender Etatperioden auch weiterhin ausgabewirksame Gesetze beschlies-

---

1) Stachels, Das Stabilitätsgesetz im System des Regierungshandelns, S. 35

2) Glaeser, Finanzpolitische Willensbildung in der Bundesrepublik Deutschland, S. 81 m. w. Nachw., vergl. Fußn. 21 S. 81 ebd.

3) Götz, JZ 69, S. 89 ff (91)

sen, mit denen er - wenngleich nicht bei den eigentlichen Haushaltsberatungen, so doch im Wege des normalen Gesetzgebungsverfahrens - präjudizierend auf die künftigen Haushaltspläne einwirkt; und ferner vermag er bei den parlamentarischen Beratungen des Etats die Ausgaben des Etatentwurfs der Regierung zu erhöhen, zu senken oder neue Ausgaben zu beschließen. Dadurch kann der Etatentwurf der Regierung erhebliche Änderungen erfahren. Die ausgabewirksamen Beschlüsse des Bundestages können allerdings den von der Regierung mühsam erzielten Haushaltsausgleich gefährden. Art. 110 Abs. 1 S. 2 GG gilt aber auch für den Bundestag. Die Gefahr, daß der Bundestag Beschlüsse faßt, die mit einem tatsächlichen[1] Haushaltsausgleich nicht zu vereinbaren sind, ist seit der Aufhebung der Abs. 3 u. 4 des alten § 96 GO des Bundestages[2] durch das Bundesverfassungsgericht[3] gewachsen. Denn diese nicht mehr geltenden Bestimmungen schrieben vor, daß ein Initiativantrag des Bundestages bezüglich einer Finanzvorlage nur dann beraten werden durfte, wenn er mit einem Ausgleichsantrag zu seiner Deckung verbunden war.

---

1) Daß Art. 110 Abs. 1 S. 2 GG den tatsächlichen Haushaltsausgleich meint und nicht einen rechnerischen, darauf wurde schon hingewiesen. Darum ist es auch nicht damit getan, daß der Bundestag die Einnahmeschätzungen des BFM "nach oben" korrigiert, um so einen Deckungsausgleich für erhöhte Ausgaben zu finden. Der Bundestag dürfte nicht in der Lage sein, genauere Einnahmeschätzungen als der BFM vorzunehmen, dem sämtliche technischen und personellen Mittel zur Verfügung stehen.

2) § 96 Abs. 3 u. 4 GO des Bundestages i.d.F. v. 28. 1. 1952 (BGBl. II S. 389).

3) BVerfGE 1, 144 ff; das Bundesverfassungsgericht erklärte die Abs. 3 u. 4 des § 96 GO des Bundestages für verfassungswidrig mit der Begründung, sie beschränkten unzulässigerweise das parlamentarische Initiativrecht.

Die heute geltenden Bestimmungen der §§ 94, 96 GO des Bundestages[1] bestimmen, daß Haushalts- und Finanzvorlagen dem Haushaltsausschuß überwiesen, § 94 Abs. 1 S. 3 bzw. § 96 Abs. 2 S. 1 GO des Bundestages, und dort beraten sowie auch ihre finanziellen Auswirkungen, § 96 Abs.3 S. 1 u. Abs. 4 GO des Bundestages, und ihre Vereinbarkeit mit dem laufenden Haushalt sowie künftigen Haushalten überprüft werden müssen, § 96 Abs. 5 GO des Bundestages. Zwar wird durch diese Vorschriften das Gefühl der Verantwortung des Parlaments für die finanzielle Durchführbarkeit bestimmter Vorhaben gestärkt. Über ein zustimmendes oder ablehnendes Votum des Haushaltsausschusses wird sich das Plenum des Bundestages auch nicht ohne weiteres hinwegsetzen können. Doch bieten diese Vorschriften nicht die Sicherheit zur Erzielung eines Haushaltsgleichgewichtes wie ehedem die Abs. 3 u. 4 des § 96 GO des Bundestages, welche das Parlament auf eine Deckung für erhöhte Ausgaben festlegten.

Außer in einer wirksamen Kontrolle, Begrenzung und Einflußnahme auf das Handeln der Regierung hat das parlamentarische Budgetbewilligungsrecht seine Berechtigung darin, "die Exekutive zur Sparsamkeit anzuhalten; nicht aber soll das parlamentarische Budgetrecht dazu dienen, die Exekutive zu Mehrausgaben zu veranlassen." [2] "Natürlich wird vor jeder Haushaltsberatung äußerste Sparsamkeit zum obersten Gesetz für alle Beteiligten erhoben." [3]

---

1) §§ 94, 96 GO des Bundestages i.d.F. v. 22.5. 1970 (BGBl. I S. 626)

2) Maunz-Dürig-Herzog, Art. 113, Rdnr. 1 u.Fußn. 1 ebd. unter Hinweis auf Höpker-Aschoff, 14. Sitzung des parlamentarischen Rates am 7. 10. 1948, stenograph. Protokoll S. 28

3) Ellwein, Einführung in die Regierungs- u. Verwaltungslehre, S. 151.

Doch fruchtet das häufig wenig. Oft ist es nicht so sehr die Ausgabefreudigkeit der Regierung als vielmehr die des Parlaments, welche die Staatsfinanzen gefährdet. Die Praxis "frisch-fröhlicher Verabschiedung von Gesetzen mit großer finanzieller Tragweite"[1] trägt dazu ebenso bei wie der Wunsch des Parlaments oder der in ihm vertretenen Parteien, sich politisch zu profilieren und Ausgabeansätze des Haushaltsplans für bestimmte Sachgebiete zu erhöhen oder neue Ausgaben dem Haushaltsplan einzufügen, sowie ferner die Anfälligkeit des Parlaments, ausgabewirksame Beschlüsse unter wahltaktischen Gesichtspunkten zu fassen.[2] Unter diesen Aspekten ist nicht selten die Regierung der Anwalt des in seiner Finanzkraft begrenzten Staates, eine Rolle, die eigentlich das Parlament wahrnehmen sollte.

Das Parlament kann durch Streichung von Etatansätzen die Ausgabewünsche der Regierung kontrollieren und ggfs. in Schranken halten. Umgekehrt muß aber auch die Regierung die Möglichkeit haben, die Ausgabefreudigkeit des Parlaments zu bremsen. Dazu hat das Grundgesetz für den Haushaltsbereich mit Art. 113 GG eine Gegenkontrolle in Form einer das Budgetbewilligungsrecht einschränkenden Einwirkung der Regierung auf das Parlament vorgesehen.[3]

---

[1] Troeger, Haushaltspolitik und Notenbank, in: Finanzwissenschaft und Finanzpolitik, S. 315 ff (323)

[2] Die im Eilverfahren durchgesetzten Beschlüsse des Bundestages über die Rentenreform vor den Wahlen 1972 mit ihren Kosten in einer Größenordnung von über 15 Mrd. DM (die genauen Kosten waren nicht zu erfahren; nur daß sie über 15 Mrd. DM liegen, darin waren sich alle Schätzungen einig) bieten ein deutliches und abschreckendes (?) Beispiel. s. a. Ellwein, a.a.O. S. 151

[3] Scheuner, Verantwortung und Kontrolle in der demokratischen Verfassungsordnung, in: Festschrift f. Gebhard Müller, 1970, S. 379 ff (396)

Wacke[1] gibt seinen Ausführungen über Art. 113 GG bezeichnenderweise die Überschrift: "Haushaltssicherung gegen die Legislative."

1. Kapitel

Die Aufgaben und Rechte des BFM im Rahmen des Art. 113 GG

Gem. Art. 113 Abs. 1 S. 1 bedürfen "Gesetze, welche die von der Regierung beschlossenen Ausgaben des Haushaltsplans erhöhen oder neue Ausgaben in sich schließen oder für die Zukunft mit sich bringen, der Zustimmung der Bundesregierung."
Da Art. 113 GG anders als Art. 112 GG davon spricht, daß die Zustimmung der Bundesregierung erforderlich sei, ist daraus zu schließen, daß das Zustimmungsrecht dem Gesamtkabinett und nicht dem BFM zusteht.[2]

Über die Erteilung der Zustimmung hat das Kabinett in einer gemeinsamen Beratung [3] zu entscheiden, s. a. § 15 Buchst. a, e, f GO der Bundesregierung.

---

1) Wacke, Finanzwesen, S. 88, b

2) h. M.; Belau, DVBL 51, 429 ff (431); Schmidt-Bleibtreu, Klein, Art. 113 Rdnr. 6; s. a. Maunz-Dürig-Herzog, Art. 62 Rdnr. 23 sowie - in anderem Zusammenhang - Art. 86 Rdnr. 10 unter 3., wo überzeugend dargelegt wird, daß das Grundgesetz entsprechend der Legaldefinition des Art. 62 das Gesamtkabinett meint, wenn es von der 'Bundesregierung' spricht, nicht den einzelnen Minister.

3) Gem. § 20 GO der Bundesregierung faßt diese ihre Beschlüsse regelmäßig in gemeinschaftlicher Sitzung. Die auch mögliche Behandlung einer solchen Angelegenheit im Umlaufverfahren, § 20 Abs. 2 GO, dürfte angesichts der hochpolitischen Bedeutung etwa einer Versagung der Zustimmung der Sache kaum angemessen sein.

Da die Zustimmung zu Gesetzen, welche Ausgaben erhöhen oder neue Ausgaben für die Zukunft mit sich bringen, stets eine Frage von finanzieller Bedeutung ist, hat der BFM bei den Kabinettsberatungen gem. § 26 GO der Bundesregierung sein bereits mehrfach erwähntes Widerspruchs- und Vetorecht. Zusammen mit dem Bundeskanzler kann er - evtl. gegen den Willen der davon profitierenden zuständigen Ressortminister - Ausgabeerhöhungen des Bundestages verhindern oder umgekehrt gegen den Willen des Kabinetts durchsetzen.
Von besonderer Bedeutung ist dabei, daß § 26 GO der Bundesregierung vorschreibt, der BFM habe dieses qualifizierte Widerspruchsrecht auch, wenn die Bundesregierung ohne seine Stimme über die Erteilung der Zustimmung beschlossen hat. Auf diese Weise wird sichergestellt, daß nicht ohne ihn, in seiner Abwesenheit, weitreichende finanzielle Entscheidungen gefällt werden.
Mit der Zustimmung übernimmt die Bundesregierung und auch der BFM die Mitverantwortung für ausgabeerhöhende Beschlüsse des Bundestages[1)] und im Falle der Ablehnung der Zustimmung die Alleinverantwortung, da ohne die Zustimmung der Bundesregierung ein ausgabeerhöhender Beschluß des Parlaments nicht wirksam wird. Die Zustimmung der Bundesregierung

---

1) BVerfGE 1, 144 ff (157)

ist nicht ersetzbar.[1] [2]

---

[1] BVerfGE 1, 144 ff (157)

[2] Art. 113 GG ist bisher ein "ausgesprochen stumpfes Schwert geblieben," Friauf, Öffentlicher Haushalt und Wirtschaft, S. 26. Er ist bisher nur einmal bei einem finanziell unbedeutenden Gesetz (1953 bei der Heimkehrerentschädigung) angewandt worden, Glaeser, a.a.O. S. 96. Die Schwäche des Art. 113 GG a.F. hatte zwei Gründe:

einmal erfaßte Art. 113 GG a.F. nur ausgabeerhöhende Beschlüsse des Bundestages, nicht auch einnahmemindernde, vergl. Klein, Friedrich, StuW Heft 27, 1950, Sp. 761 ff (763) Das hat sich durch die Finanzreform vom 12. 5. 1969 (BGBl. I S. 357) geändert. Gem. Art. 113 Abs. 1 S. 2 GG n.F. können ohne Zustimmung der Bundesregierung keine einnahmemindernden Gesetze mehr vom Bundestag beschlossen werden;

zum anderen lag die Schwäche des Art. 113 GG darin, daß die Bundesregierung bei Parlamentsbeschlüssen, welche das Haushaltsgleichgewicht gefährden konnten, erst dann einzugreifen vermochte, wenn die abschliessende Entscheidung von Bundestag und Bundesrat schon getroffen war, also vor Ausfertigung und Verkündung des Gesetzes. Dadurch war für die Bundesregierung ein politisch-psychologisches Handicap gegeben. Ihre Eingriffsmöglichkeit war zu spät angesetzt. Sie mußte sich gegen parlamentarische Gesetzesbeschlüsse stellen. Mit der Neufassung des Art. 113 GG ist auch das anders geworden. Nach Art. 113 Abs. 1 S. 2 GG i.V.m. Art. 113 Abs. 2 GG kann die Bundesregierung die Aussetzung der Beschlußfassung des Bundestages verlangen, wenn finanzwirksame Gesetzesbeschlüsse zu erwarten sind. Verlangt die Bundesregierung die Aussetzung eines Beschlusses, dann muß sie binnen 6 Wochen gegenüber dem Bundestag Stellung nehmen, d.h. sie muß vor der Schlußabstimmung begründen, ob und falls ja unter welchen Bedingungen sie dem Gesetz zustimmen würde.
Außerdem kann sie verlangen, daß der Bundestag über einen finanzwirksamen Gesetzesbeschluß innerhalb von 4 Wochen erneut berät und abstimmt. Diese Regelung gilt für den Fall, daß sich der Bundestag in dritter Lesung über eine Stellungnahme der Bundesregierung hinwegsetzte oder falls Gründe zur Verweigerung der Zustimmung erst nach dem Gesetzesbeschluß auftreten, vergl. Bericht des Rechtsausschusses des Bundestages zu BT Drcks. V/3605 S. 12. Die Bundesregierung darf die Versagung ihrer Zustimmung aber nur auf finanzwirtschaftliche Gründe stützen.

a) Die Einflußmöglichkeit der Bundesregierung und des BFM[1] auf ausgabeerhöhende Beschlüsse des Bundestages ist natürlich davon abhängig, welchen Bereich sie umfaßt. Ergreift sie nur ausgabewirksame Gesetze außerhalb des Haushaltsplans oder auch den Haushaltsplan und dessen Ansätze und gilt sie nur für das laufende Haushaltsjahr oder auch für kommende?
Wacke[2] vertritt die Meinung, Art. 113 GG betreffe nur "Abweichungen vom bereits zum Gesetz gewordenen Haushaltsplan"; er wolle nur verhindern, "daß Bundestag und Bundesrat im Laufe des Haushaltsjahres Beschlüsse fassen, die notwendigerweise zu Haushaltsüberschreitungen oder außerplanmäßigen Ausgaben führen könnten". Das würde zweierlei bedeuten: Art. 113 GG gilt nicht für ausgabeerhöhende Änderungen der Ansätze des Etatentwurfs der Regierung; ebenfalls bedürfen der Zustimmung keine Gesetze, die nicht den laufenden, sondern erst spätere Haushalte belasten.

Diese Ansichten können nicht geteilt werden. Art. 113 GG spricht davon, Gesetze bedürften der Zustimmung, "welche die von der Bundesrerierung vorgeschlagenen Ausgaben des Haushaltsplans" erhöhen. Das bedeutet, daß auch das den Haushaltsplan feststellende Gesetz und damit der Haushaltsplan in seiner Gesamtsumme sowie in den einzelnen Ansätzen davon umfaßt wird. Diese Meinung wird zu Recht ganz allgemein im Haushaltsrecht vertreten.[3] Denn anders läßt sich ein Haushaltsausgleich wirksam nicht er-

---

1) s. Maunz-Dürig-Herzog Art. 113, Rdnr. 8

2) Wacke, Finanzwesen, S. 90 f

3) Belau, DVBl 51, 429 ff (429 f), Vialon, Haushaltsrecht, S. 221, vergl. auch Maunz-Dürig-Herzog, Art. 113, Rdnr. 3; Friauf, a.a.O. S. 26

reichen. Das Gebot des Haushaltsausgleichs würde nämlich das Parlament bei Erhöhung der Gesamtsumme bzw. der einzelnen Ausgabeansätze zwingen, die Einnahmeschätzungen "nach oben" zu korrigieren, um so einen Deckungsausgleich zu erreichen. Das Parlament dürfte aber kaum in der Lage sein, sachverständiger als die Regierung die tatsächlichen Einnahmen zu schätzen. Infolgedessen käme es zu einem vom Grundgesetz nicht gewollten nur formalen und nicht tatsächlichen Haushaltsausgleich.[1] Als Ergebnis ist daher festzuhalten: der Bundesregierung steht ein absolutes Vetorecht[2] gegen ausgabenerhöhende Beschlüsse des Bundestages zu, welche Haushaltsansätze bzw. die Gesamtsumme des Haushaltsplans betreffen. Dadurch wird bei den Haushaltsberatungen - falls die Bundesregierung von Art. 113 GG Gebrauch macht - das Budgetrecht des Parlaments auf die Verminderung oder Streichung der Budgetansätze eingeschränkt. Allerdings sollte nicht vergessen werden, daß die Bundesregierung es sich politisch wohl nicht erlauben kann, allzuoft von der scharfen Waffe des Art. 113 GG gegen die Parlamentsmehrheit Gebrauch zu machen. Obwohl rechtlich möglich, wird doch faktisch einer starken Einschränkung der Budgetbewilligungsfreiheit des Parlaments eine Grenze gesetzt.

Auch der zweiten Auffassung Wackes,[3] Art. 113 GG wolle nur verhindern, "daß Bundestag und Bundesrat im Laufe des Haushaltsjahres Beschlüsse fassen, die notwendigerweise zu Haushaltsüber-

---

1) s. a. Belau, a.a.O; ders. auch zur Widerlegung der von Wacke angeführten historischen Argumente a.a.O. S. 430

2) Friauf a.a.O.

3) Wacke, Finanzwesen, S. 90 f.

schreitungen oder außerplanmäßigen Ausgaben führen könnten", muß widersprochen werden. Nach der hier vertretenen Meinung gilt Art. 113 GG nicht nur einerseits für ein laufendes Haushaltsjahr und andererseits für die Zeit zwischen Ablauf eines Haushalts- und Beginn eines neuen Rechnungsjahres, sondern erfaßt darüber hinaus alle in die Zukunft gerichteten finanzwirksamen Gesetze, unabhängig davon, ob diese finanzielle Auswirkungen auf den laufenden oder künftige Haushalte haben. Dafür gibt es drei Gründe:

(1) Nach dem Wortlaut des Art. 113 GG bedürfen Gesetze der Zustimmung, welche Ausgaben "für die Zukunft" mit sich bringen. Die "Zukunft" ist ein unbestimmter Zeitraum, der sich nicht auf die Zeit der laufenden Etatperiode oder auf die Zeit zwischen Ablauf eines alten und Beginn eines neuen Haushaltsjahres begrenzen läßt; er geht darüber hinaus.[1)]

(2) Nach Art. 113 GG bedurfen Gesetze der Zustimmung, welche "neue Ausgaben" in sich schließen oder Ausgaben des Haushaltsplans "erhöhen". Wann diese zeitlich nicht begrenzten und für alle Gesetze geltenden Voraussetzungen vorliegen, läßt sich objektiv ermitteln durch Vergleich mit dem Haushaltsplan der laufenden oder vergangenen Etatperiode. Erhöht oder neu sind Ausgaben, die entweder bisher (im Haushaltsplan) noch nicht bewilligt waren, oder für die (im Falle eines Einzelgesetzes) noch keine gesetzliche Ausgabeverpflichtung bestand.[2) 3)]

(3) Außer diesem mehr formalen und am Wortlaut haftenden Gründen gibt es einen dritten, gewichtigeren, sachlichen Grund.

---

1) Henrichs, Art. 113 des Grundgesetzes und verwandte Bestimmungen, 1958, S. 275/276

2) Belau, DVBL 51, 429 ff (430)

3) wie Fußn. 1

Nicht nur um den kurzfristigen Jahreshaushaltsplan und den Haushaltsausgleich geht es. Jeder Haushaltsplan ist eingeordnet in ein langfristiges finanzwirtschaftliches Konzept. Langfristig muß ein materieller Finanzausgleich im Rahmen des fünfjährigen Finanzplans erreicht werden. Kein BFM wäre in der Lage, ihn - und auch den Haushaltsausgleich in kommenden Jahren - zu erreichen, wenn sich Art. 113 GG darauf beschränkte, nur Gesetze zu blockieren, die für den laufenden Haushaltsplan Ausgaben mit sich bringen, das Parlament aber völlig frei Gesetze beschließen könnte, deren Laufzeit und finanzielle Auswirkungen erst in kommenden Haushalten begännen. Es käme so zu dem Paradoxon, daß je strenger die Regierung den Haushaltsausgleich mit Art. 113 GG während einer laufenden Etatperiode verteidigte, sich durch die Ansammlung von finanzwirksamen Gesetzen für kommende Haushaltsperioden desto weniger ein Haushaltsausgleich erreichen ließe.[1)]

Darum gilt: "Jede sachliche oder zeitliche grössere finanzielle Leistung gegenüber dem bisherigen Rechtszustand ist an die Zustimmung der Bundesregierung geknüpft.[2) 3)]

b) Wenn die Bundesregierung sich einmal nicht dazu durchringen konnte, gegen einen ausgabeerhöhenden parlamentarischen Mehrheitsbeschluß mit Art.113 GG einzuschreiten, so ist damit noch kein irreparabler Schaden für die Staatsfinanzen und den Haushaltsausgleich angerichtet. In dieser Situation hat

---

1) Henrichs a. a. O. S. 276/277

2) Vialon, Haushaltsrecht, S. 225

3) Zu den im einzelnen zustimmungsbedürftigen Gesetzen vergl. die Aufzählung in Maunz-Dürig-Herzog, Art. 113 Rdnr. 3

der BFM - und in schwierigen Fällen er im Verein mit dem Bundeskanzler - die Möglichkeit, dies auszugleichen. Der Haushaltsplan ermächtigt die Exekutive nur zu Ausgaben, § 3 Abs. 1 BHO. Er verpflichtet sie nicht dazu. Die Exekutive hat die Freiheit, von den im Haushaltsplan bewilligten Mitteln keinen Gebrauch zu machen. Zusammen und einig mit den zuständigen Ressortministern hat der BFM so die Möglichkeit, das freiwillige "Spiel der administrativen Nichtdurchführung"[1] zu praktizieren. Doch das dürfte manchmal Schwierigkeiten bereiten, denn die Fachminister werden - worauf Vialon[2] hinweist - sich oft für die Annahme und Durchführung der parlamentarischen Beschlüsse einsetzen, und zwar sowohl aus politisch-"atmosphärischen" wie auch aus sachlichen Gründen; den von ihnen bewirtschafteten Einzelplänen werden ja durch ausgabeerhöhende Beschlüsse des Bundestages mehr Mittel gewährt.

Um diesen Schwierigkeiten zu begegnen, hat die BHO dem BFM ein starkes und neues, d.h. in der alten RHO nicht enthaltenes Recht verliehen. Gem. § 41 BHO kann der BFM, "wenn die Entwicklung der ... Ausgaben es erfordert, nach Benehmen mit dem zuständigen Ressortminister es von seiner Einwilligung abhängig machen, ob Verpflichtungen eingegangen oder Ausgaben geleistet werden". Wenn seine Kollegen sich dem freiwilligen Mitspiel administrativer Nichtdurchführung verweigern, vermag der BFM mit § 41 BHO auch gegen ihren Willen den Haushaltsausgleich zu sichern, indem er über bestimmte Positionen ihrer Einzelpläne eine haushaltswirtschaftliche Sperre verhängt. Die betroffenen Bundesminister

---

1) Vialon, Haushaltsrecht, S. 223

2) Vialon, a. a. O.

können nur gem. § 116 Abs. 1 BHO die Entscheidung der Bundesregierung über derartige Sperren herbeiführen. Sind sich bei den Kabinettsberatungen Bundeskanzler und BFM einig, s.§ 26 GO der Bundesregierung, so bleibt es bei den vom BFM verhängten Sperren.

c) Hat die Bundesregierung einem Gesetzesbeschluß zugestimmt, welcher schon während des laufenden Haushaltsjahres zu Ausgaben führt, so stellt sich das Problem der Finanzierung, und das umso mehr, wenn der BFM bei der Abstimmung über die Erteilung der Zustimmung überstimmt worden ist. Wacke[1] und Belau[2] sind der Ansicht, daß bei einer Erteilung der Zustimmung gem. Art. 113 GG die Zustimmung des BFM nach Art. 112 GG entbehrlich sei. Eine gegenteilige Meinung ohne nähere Begründung vertreten Maunz[3] und Klein;[4] sie führen aus, daß durch eine Zustimmung der Bundesregierung nach Art. 113 GG die des BFM nach Art. 112 GG nicht ersetzt wäre. Letzteres dürfte richtig sein. Ein Gesetzesbeschluß, der finanzielle Auswirkungen schon im laufenden Haushaltsjahr hat und für den im Haushaltsplan keine Mittel vorgesehen sind, führt zu außerplanmäßigen Ausgaben. Denn ein finanzwirksames Gesetz, das mit Zustimmung der Bundesregierung zustandegekommen ist, ändert insoweit den Haushaltsplan nicht ab. Das könnte nur durch einen Nachtragshaushalt geschehen.[5] Liegt dieser also noch nicht vor, so führt ein derartiges

finanz-

---

1) Wacke, Finanzwesen, S. 90

2) Belau, DVBl 51, 429 ff (431)

3) Maunz, in: Maunz-Dürig-Herzog, Art. 113 Rdnr. 16

4) Klein, Franz, in: Schmidt-Bleibtreu, Klein, Art. 113, Rdnr. 14

5) Henrichs, Art. 113 des Grundgesetzes, Stellung in der Verfassung, Zweck und Anwendbarkeit, Institut Finanzen und Steuern, Heft 55,1958,S.124

wirksames Gesetz entweder zu außerplanmäßigen Ausgaben oder zu überplanmäßigen, wenn im Haushaltsplan Mittel dafür vorgesehen sind und durch das Gesetz jetzt erhöht werden. Diese bedürfen nach dem eindeutigen Wortlaut von Art. 112 S. 1 GG der Zustimmung des BFM. Sie ist also zusätzlich zur Zustimmung der Bundesregierung nach Art. 113 GG erforderlich.
Davon zu unterscheiden ist die ganz andere Frage, ob der BFM bei einer Zustimmung der Bundesregierung nach Art. 113 GG auch seine Zustimmung nach Art. 112 GG erteilen muß, oder ob er die Freiheit besitzt, sie zu verweigern. Liegt ein Gesetzesbeschluß vor, welcher der Zustimmung der Bundesregierung nach Art. 113 GG bedarf, so ist deren Erteilung Voraussetzung oder Bedingung für das Inkrafttreten des Gesetzesbeschlusses.[1] Ist sie erteilt, dann ist der Gesetzesbeschluß wirksam und begründet eine gesetzliche Ausgabeverpflichtung.[2] In diesem Fall reduziert sich der Ermessensspielraum des BFM zur Erteilung seiner Zustimmung nach Art. 112 GG auf eine Zustimmungspflicht, denn es liegt ein "unabweisbares Bedürfnis" nach Art. 112 S. 2 GG für die Leistung der gesetzlich angeordneten Ausgaben vor. Art. 112 GG stellt während eines Haushaltsjahres nur eine Haushaltssicherung gegen eine ausgabefreudige Exekutive dar. Er schränkt aber nicht das Gesetzgebungsrecht des Parlaments ein. Davon wiederum zu trennen ist die Frage, wie die Zustimmung nach Art. 112 GG erteilt werden muß.
Zwei Fälle sind denkbar[3]:

a) Im Rahmen des Zustimmungsverfahrens nach Art. 113 GG, § 26 GO der Bundesregierung stimmt der BFM <u>für</u> die Erteilung der Zustimmung oder <u>legt</u> wenigstens keinen ausdrücklichen Widerspruch ein.

---

1) Belau, DVBL 51, 429 ff (433)
2) Piduch, Art. 112, Rdnr. 13
3) vergl. Maunz-Dürig-Herzog, Art.113,Rdnr. 16

(b) Im Rahmen des Zustimmungsverfahrens nach Art. 113 GG legt der BFM gegen einen Kabinettsbeschluß ausdrücklich Widerspruch ein und wird in der dann notwendigen neuen Abstimmung von der Mehrheit der Minister zusammen mit dem Bundeskanzler überstimmt, § 26 GO der Bundesregierung.

Im ersteren Falle ist davon auszugehen, daß der BFM damit auch seine Zustimmung nach Art. 112 GG (inclusive) erteilt hat. Es wäre ein überflüssiger Formalismus und auch ein nicht zu rechtfertigendes widersprüchliches Verhalten des B FM, wollte man annehmen, er müsse entweder seine Zustimmung nach Art. 112 GG noch einmal ausdrücklich erteilen, oder er könne sie nach seiner Zustimmung zu einem Kabinettsbeschluß nach Art. 113 GG verweigern: Mit seiner nach Art. 113 GG erfolgten Zustimmung würde ein ausgabenerhöhender Gesetzesbeschluß des Bundestages wirksam, mit der Verweigerung seiner Zustimmung nach Art. 112 GG würde er dessen Durchführung blockieren.
Anders ist das, wenn er in einer Abstimmung des Kabinetts unterlegen ist. Dann bedarf es noch seiner ausdrücklichen Zustimmung nach Art. 112 GG, die er, wie bereits erwähnt, erteilen muß, insbesondere wenn durch den Gesetzesbeschluß Rechtsansprüche Dritter begründet werden.

Bei Art. 113 GG steht die Haushaltssicherung gegen die Legislative ganz im Blickpunkt. Nun ist es aber nicht immer so, daß die Legislative stets die "ausgabefreudige Angeklagte" sein muß. Auch die Exekutive kann in ihren Haushaltsansätzen allzu freigebig mit den Finanzen umgehen. Außer der Möglichkeit, die Ausgabevoranschläge zu kürzen, kann der Bundestag, worauf bereits früher hingewiesen wurde,[1] haushaltswirtschaftliche Sperren im Haushaltsgesetz verhängen, deren Freigabe an die vor-

[1] s. o. S. 77

herige Zustimmung des BFM gebunden ist, § 36 BHO.[1] Im Bündnis mit dem BFM erweitert der Bundestag auf diese Weise die Rechte des BFM gegen die Exekutive, indem er ihm und nicht der Bundesregierung das Recht gibt, weitere Ausgaben zuzulassen oder zu verhindern.

Durch Art. 112 GG i.V.m. § 26 GO der Bundesregierung ergibt sich die Möglichkeit der Haushaltssicherung gegen die Legislative - durch Art. 112 GG und das Haushaltsgesetz i.V.m. §§ 22, 36 BHO die Haushaltssicherung gegen die Exekutive:

In der Hand des BFM liegt die "balance of power" im Haushaltsrecht.

---

[1] Bei den sogenannten qualifizierten Sperrvermerken bedarf die Freigabe der Mittel gem. §§ 36 S. 2 i.V.m. 22 S. 3 BHO außerdem noch der Einwilligung des Bundestages

2. Kapitel

Die Aufgaben und Rechte des BFM im Rahmen des Art. 111 GG

Die Diskussion um den Haushaltsplan ist lange Zeit bestimmt worden von der Frage, ob der Haushaltsplan Gesetz im materiellen oder nur im formellen Sinne sei.[1] Die dieser Diskussion zugrunde liegende Problematik ist hier nur insoweit darzustellen und zu ihr ist auch nur insoweit Stellung zu nehmen, als dies für die Rechtsstellung des BFM von Bedeutung ist.
Hinsichtlich der Rechtsnatur des Haushaltsplans stehen sich hauptsächlich zwei Auffassungen gegenüber,[2] die im wesentlichen auf Laband[3] und Haenel[4] zurückgehen.

Nach Labands Auffassung ist der Etat nur ein in Gesetzesform gekleidetes Zahlenwerk, das weder Gebote noch Verbote normiere.[5] Der Haushaltsplan entfalte keine Rechtswirkung nach außen gegenüber dem Bürger. Er enthalte nur eine Einzelfallregelung und keine generelle Regelung.[6] Trotz seiner Verabschiedung in Form eines Gesetzes sei er darum kein materielles, sondern nur ein formelles Gesetz. Nach dieser Auffassung ist der Haushaltsplan nichts anderes als ein Verwaltungsakt in Form eines Gesetzes. -
Noch weitergehend war Heckel[7] der Ansicht, der Haushaltsplan habe wie andere Pläne überhaupt keine Rechtswirkung. Er sei nur durch eine "politisch-funktionale Beschreibung"[8] zu bestimmen, da er nur ein "Programm für die politische Führung" sei.[9]

---

1) s. Menger, Das Gesetz als Norm und Maßnahme, VVDStRL, Heft 15, S. 3 ff (12 f) m. w. Nachw., sowie S. 33 Leits. II, 1
2) zum folgenden s. die Darstellung bei Achterberg, Probleme der Funktionenlehre, 1970, S. 123 ff
3) Laband IV, S. 522 ff
4) Haenel, Das Gesetz im formellen und materiellen Sinne, Studien zum deutschen Staatsrecht, Bd. II 2, 1888, S.128, 266 ff, 290
5) Achterberg, a. a. O. S. 124
6) vergl. Maunz-Dürig-Herzog, Art. 110, Rdnr. 10
7) Heckel, HdbStR II, § 88
8) Böckenförde, Organisationsgewalt, S. 113 u. Fußn. 17 ebd.
9) wie Fußn. 8

Die auf Haenel[1] zurückgehende gegenteilige Auffassung sieht auch im Haushaltsplan ein Gesetz im materiellen Sinne.[2] Der Haushaltsplan bestehe nicht nur aus Rechnungsposten, sondern auch "aus rechtsverbindlichen Vorschriften, die ihn zur Richtschnur für die Finanzverwaltung machen"[3]: denn er enthalte die Ermächtigung des Parlaments an die Exekutive, die bewilligten Ausgaben vorzunehmen, und regele überdies das Rechts- und Verantwortungsverhältnis der am Budgetkreislauf beteiligten Organe.[4] [5]

Die Frage nach der Rechtsnatur des Haushaltsplans ist hier nicht abschließend zu beantworten. Sie muß einer gesonderten Untersuchung vorbehalten bleiben. Hier kann nur soviel gesagt werden, daß dem Verfasser die Auffassung von der materiellen Rechtsnatur des Haushaltsplans näherliegt. Auch das Bundesverfassungsgericht lehnte die Ansicht, der Haushaltsplan sei ein reines Zahlenwerk in Gesetzesform, ab und führte aus, unabhängig vom überkommenen Rechtssatzbegriff sei der Haushaltsplan Gesetz und Recht i. S. d. Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG.[6] Wenn der Haushaltsplan ein finanziel-

---

1) Haenel, a. a. O.

2) Haenel, a. a. O. S. 364: "Die Form des Gesetzes hat den Rechtssatz zu ihrem notwendigen Inhalt".

3) Achterberg, a. a. O., S. 127

4) vergl. Achterberg, a. a. O. S. 126

5) Im Anschluß an Laband und Haenel wurden in der Staatsrechtslehre noch andere Auffassungen zur Rechtsnatur des Haushaltsplans vertreten. Ohne zu wesentlich anderen Ergebnissen zu gelangen, setzten sie mit wechselnder Begründung nur unterschiedliche Akzente hinsichtlich der von ihnen geäußerten Meinung zur Rechtsnatur des Haushaltsplans. s. dazu die Darstellung bei Achterberg, a. a. O. S. 123 - 131

6) BVerfGE 20, 56 ff (S. 56, Leits. I und S. 89 ff)

les Ermächtigungsgesetz an die Exekutive ist[1] und er weiterhin "eine objektiv-rechtliche Regelung der Rechte und Pflichten"[2] der im Verfassungsrechtskreis an seiner Feststellung und Durchführung beteiligten Organe darstellt,[3] so ist er nach der hier zugrunde gelegten Auffassung auch Gesetz im materiellen Sinne. Das ist die Basis, von der aus die Meinung vertreten wird, der BFM nehme legislative Funktionen wahr, wenn er gem. Art. 112 GG über- und außerplanmäßige Ausgaben genehmige.[4]

Zunächst aber ist das Problem zu untersuchen, welche Rechte dem BFM zustehen, welche Stellung er einnimmt in der haushaltslosen Zeit, wenn nach Ablauf einer Etatperiode das Parlament einen neuen Haushaltsplan noch nicht oder wie im Jahre 1972 vor den Wahlen, überhaupt nicht verabschiedete. Es stellen sich die Fragen, wie die auch in dieser Zeit anfallenden Ausgaben finanziert werden; welche Konsequenzen sich für den BFM ergeben, wenn das Parlament die Bewilligung des Budgets verweigert; ob er auch in dieser haushaltslosen Zeit "außerplanmäßige" Ausgaben zulassen kann.

a) Bisher ist in der Bundesrepublik kein Haushaltsplan rechtzeitig verabschiedet worden,[5] so daß in jedem Jahre mehrere Monate die Haushaltswirtschaft ohne Haushaltsplan geführt werden mußte. Für diesen Fall trifft

---

1) Böckenförde, Organisationsgewalt, S. 114

2) Achterberg, a. a. O. S. 127

3) vergl. Rupp, Verfassungsgerichtliche Überprüfung des Haushaltsgesetzes im Wege der "abstrakten Normenkontrolle"? NJW 66, 1097 ff und die dort von ihm vertretene Auffassung vom Haushaltsplan als "Innenrechtssatz"

4) s. u. S. 151 ff, insbesondere S. 158

5) Glaeser, Finanzpolitische Willensbildung in der Bundesrepublik Deutschland, S. 77

Art. 111 GG Vorsorge. Wenn wegen verspäteter Vorlage des Budgetentwurfs durch die Regierung oder wegen verzögerter Beratungen im Parlament der Haushaltsplan nicht vor Beginn des Haushaltsjahres verabschiedet werden kann, so ermächtigt Art. 111 GG bis zum Inkrafttreten des Haushaltsplans,[1] "alle Ausgaben zu leisten, die nötig sind,

(a) um gesetzlich bestehende Einrichtungen zu erhalten und gesetzlich beschlossene Maßnahmen durchzuführen,

(b) um rechtlich begründete Verpflichtungen des Bundes zu erfüllen,

(c) um Bauten, Beschaffungen und sonstige Leistungen fortzusetzen oder Beihilfen für diese Zwecke weiter zu gewähren, sofern durch den Haushaltsplan eines Vorjahres bereits Beträge bewilligt worden sind".

Die Einnahmen für die Ausgaben beruhen nicht auf dem Haushalt, sondern auf von ihm getrennten Gesetzen über Steuern und andere Abgaben. Eine Fristüberschreitung bei der Verabschiedung des Haushaltsplans ist darum für die Einnahmen ohne besondere Bedeutung. Nur für die Kredite ist in Art. 111 Abs. 2 eine Sonderregelung vorgesehen. "Bis zur Höhe eines Viertels der Endsumme des abgelaufenen Haushaltsplans" darf die Regierung auf dem Kreditwege Mittel beschaffen, und dies erst dann, wenn die auf Gesetz beruhenden "Einnahmen aus Steuern, Abgaben und sonstigen Quellen oder die Betriebsmittelrücklage"[2] die nach Art. 111 Abs. 1 GG zulässigen Ausgaben nicht decken.

Überschreitet die Bundesregierung den ihr

---

1) "Das Wort 'Inkrafttreten' ist insofern nicht korrekt, als der Bundeshaushalt naturgemäß rückwirkend vom ersten Tag des Rechnungsjahres in Kraft tritt", Maunz-Dürig-Herzog, Art. 111, Rdnr. 4

2) s. a. Wacke, Finanzwesen, S. 85

durch Art. 111 GG gezogenen Ermächtigungsrahmen für Ausgaben, so liegt für die Übermaß-Ausgaben oder -Kreditaufnahmen ein das parlamentarische Budgetrecht verletzender Verfassungsverstoß vor; die Verfassungswidrigkeit kann nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 3 GG i.V.m. § 13 Nr. 7 BVerfGG vom Bundesverfassungsgericht festgestellt werden.[1] Ferner hat der Bundestag auch die Möglichkeit einer teilweisen mitlaufenden Kontrolle der Haushaltsführung der Regierung in der etatlosen Zeit. Er kann Anfragen an die Regierung richten, Untersuchungsausschüsse einsetzen und ggfs. der Bundesregierung sogar das Vertrauen entziehen.

Im Rahmen der Ermächtigung des Art. 111 GG hat der BFM die vorläufige Haushaltsführung des Bundes durch den Erlaß von Verwaltungsvorschriften zu regeln, Art. 86, S. 1 GG i.V.m. § 5 BHO.[2] Diese Verwaltungsvorschriften erläßt der BFM in einem Rundschreiben an die obersten Bundesbehörden.[3] Diese sind an die Verwaltungsvorschriften des BFM während der Zeit der vorläufigen Haushaltsführung für ihren Geschäftsbereich gebunden. Insbesondere dürfen sie die in den Verwaltungsvor-

---

1) Maunz-Dürig-Herzog, Art. 111, Rdnr. 14, 15

2) Bis zur Verabschiedung der neuen BHO hätte es zweifelhaft sein können, ob der BFM zum Erlaß von Verwaltungsvorschriften berechtigt war, oder ob die Bundesregierung sie hätte erlassen müssen. § 5 BHO i.V.m. Art. 86 S. 1 GG stellt das jetzt klar: ("... so erläßt die Bundesregierung die allgemeinen Verwaltungsvorschriften, soweit nicht das Gesetz Besonderes vorschreibt." Art. 86 S. 1 GG. In § 5 BHO ist etwas Besonderes, nämlich die Zuständigkeit des BFM, vorgeschrieben).

3) Piduch, Bundeshaushaltsrecht, § 5 Erl. 2

schriften vom BFM festgelegten Höchstbeträge für bestimmte Ausgabeansätze nicht überschreiten.[1] Im übrigen sind alle finanziellen Fragen während der vorläufigen Haushaltsführung vom Gesamtkabinett zu entscheiden, denn Art. 111 GG ermächtigt die Bundesregierung als Kollegialorgan. Bei Abstimmungen über finanzielle Angelegenheiten hat der BFM im Kabinett das Widerspruchs- und Vetorecht nach § 26 GO der Bundesregierung.[2]

b) Überraschenderweise scheint es ganz h.M. zu sein, daß das Recht des BFM, über- und außerplanmäßige Ausgaben nach Art. 112 GG zuzulassen, auch im Rahmen des Art. 111 GG während der Nothaushaltsführung gelte.[3] Und sonderbarerweise wird dies auch noch ohne nähere Begründung vertreten. Das ist deshalb noch erstaunlicher, als Art. 112 GG ganz eindeutig von "überplanmäßigen" und "außerplanmäßigen" Ausgaben spricht, also das Bestehen eines Haushaltsplans voraussetzt, der gerade während der Nothaushaltsführung nicht vorliegt. Man kann nicht "selbstverständlich"[4] davon ausgehen, daß Art. 112 GG auch im Rahmen des Art. 111 GG Anwendung findet, selbst wenn zuzugeben ist, daß ebenso wie bei Vorliegen eines Haushaltsplans auch wäh-

---

1) Piduch, a.a.O.

2) s. die ausführliche Darstellung bei Haum. a.a.O. S. 70 ff

3) Karehnke, Das Nothaushaltsrecht der Bundesregierung nach Art. 111 des Grundgesetzes, DÖH 71, 199 ff, (201); Vialon, Haushaltsrecht S. 212, 215; Schmidt-Bleibtreu, Klein, Art. 111 Rdnr. 5; etwas zögernder, aber letztlich wohl auch zustimmend, Maunz-Dürig-Herzog, Art. 111, Rdnr. 10; Piduch, Art. 111, Erl. 16

4) Vialon, Haushaltsrecht, S. 215

rend der Nothaushaltsführung ein Bedürfnis dafür bestehen kann, über- und außerplanmäßige Ausgaben zuzulassen; [1] und dies umso mehr, als eine konjunkturgerechte Gestaltung der Haushaltswirtschaft etwa in Zeiten einer rückläufigen Konjunktur dringend zusätzliche Mittel fordern könnte. Eben diese Mittel lassen sich über Art. 111 GG nicht gewinnen:

> denn Art. 111 GG schränkt gerade den für die Regierung verfügbaren Ausgaberahmen ein: Abs. 1 a u. c läßt nur Ausgaben zu, die nötig sind zur Erhaltung, Fortsetzung und Weitergewährung bereits beschlossener und begonnener Maßnahmen. Art. 111 Abs. 1 a u. c GG will verhindern, daß es zu staatlichen "Nothaushalts-Ruinen" kommt.
>
> Auch mit Art. 111 Abs. 1 b lassen sich keine zur Konjunkturbelebung erforderlichen Mittel finanzieren. Art. 109 Abs. 2 GG statuiert zwar eine Verpflichtung zu einer konjunkturgerechten Gestaltung der Haushaltswirtschaft, bindet damit aber nur die an der Haushaltswirtschaft des Bundes beteiligten Organe und begründet keinen gerichtlich durchsetzbaren Rechtsanspruch auf eine konjunkturgerechte Gestaltung der Haushaltswirtschaft.[2] Nur ein durchsetzbarer Rechtsanspruch ließe sich aber über Art. 111 Abs. 1 b GG erfüllen.[3]

Es bleibt also als Ergebnis festzustellen, daß Art. 111 GG keine Möglichkeit bietet, etwa konjunkturbedingte Zusatzausgaben zu leisten. Sie könnte man nur über Art. 112 GG finanzieren. - Es fragt sich, ob das zulässig ist.

---

1) Karehnke, a. a. O., S. 201, Fußn. 15

2) Möller, Stabilitätsgesetz, Rdnr. 9 zu Art. 109 II GG; Hanreich, a. a. O. S. 68

3) Maunz-Dürig-Herzog, Art. 111, Rdnr. 5

Für eine Anwendung des Art. 112 GG könnte sprechen, daß Art. 112 GG das starre Korsett von vorveranschlagten Haushaltsmitteln zugunsten einer flexibleren Haushaltspolitik lockern will, um "unabweisbaren Bedürfnissen' des wirtschaftlichen und sozialen Lebens gerecht zu werden. Es könnte daher Sinn und Zweck des Art. 112 GG entsprechen, auch während der Zeit des Nothaushaltsrechts einer dann ebenfalls möglichen Notlage abzuhelfen.[1]

Andererseits sichert Art. 112 GG nicht nur, wie oben dargelegt, das parlamentarische Budgetrecht, sondern schränkt es auch insofern ein, als es vom Parlament nicht bewilligte Ausgaben zuläßt. Selbst bei Vorliegen eines "unabweisbaren Bedürfnisses" können nach Art. 112 GG Ausgaben nicht geleistet werden, wenn sie nicht "unvorhergesehen" waren; d.h., über- und außerplanmäßige Ausgaben sind unzulässig, wenn das Parlament sie bei der Etatverabschiedung zwar vorhergesehen, aber nicht bewilligt hat.- Durch eine Anwendung des Art. 112 GG während der Zeit des Nothaushaltsrechts würde das parlamentarische Budgetrecht noch mehr beschnitten als bei Vorliegen eines Haushaltsplans. Denn da dieser nicht existiert, kann ein etwa entgegenstehender Wille des Parlaments, trotz Kenntnis eine Ausgabe abzulehnen, gar nicht berücksichtigt werden.[2] Der Exekutive würde ein weiterer Spielraum gewährt als wenn das Parlament einen Haushaltsplan verabschiedet hätte.[2] Das aber widerspricht dem bewußt einschränkenden Ermächtigungsrahmen des Art. 111 GG.

Bei der Abwägung der für und gegen eine Anwendung sprechenden Gründe des Art. 112 GG kann sich eine Entscheidung nach Ansicht des Verfassers nur aus der Frage ergeben, warum es zu der Nothaushaltsführung gekommen ist:

---

1) Herrsich a.a.O. S. 21

auf Grund einer nur "normalen" Verzögerung bei der Budgetverabschiedung oder weil das Parlament die Budgetbewilligung verweigerte. Das sind zwei verschiedene Sachverhalte; bei der letzteren Alternative wird der Kern des parlamentarischen Budgetrechts und das grundsätzliche Verhältnis Parlament - Regierung berührt.

c) Liegt die Ursache in einer verspäteten Budgetvorlage oder in verzögerten parlamentarischen Beratungen und ist auf Grund der Mehrheitsverhältnisse im Parlament eine Etatverabschiedung gesichert, so sollte eine Anwendung des Art. 112 GG wegen des zwingenden Grundes eines "unabweisbaren" Bedürfnisses zugelassen werden. Es ist nicht zu billigen, nur wegen einer mehr oder minder großen Verzögerung u.U. erheblichen Schaden zuzulassen. In diesem Falle könnten Ausgaben nach Art. 112 GG gleich als normale Ausgaben in den Haushaltsplan übernommen oder im Wege einer Ergänzungsvorlage "nachgeschoben" und dem Parlament noch während der Etatberatungen unterbreitet werden.[1)]

d) Anders stellt sich die Sachlage dar, wenn das Budget deshalb nicht verabschiedet werden kann, weil der Regierung die notwendige Parlamentsmehrheit fehlt oder der Bundestag gar eine Budgetverabschiedung verweigerte. Zugunsten der überragend wichtigen Mitwirkung des Parlaments am Haushalt könnte es dann gerechtfertigt scheinen, selbst im Falle eines "unabweisbaren" Bedürfnisses auch größeren Schaden durch Nichtzulassen über- und außerplanmäßiger Ausgaben in Kauf zu nehmen; und es könnte als nicht richtig erscheinen, durch Anwendung des Art. 112 GG eine extensive, das parlamentarische Budgetrecht ganz erheblich

---

1)

einschränkende Nothaushaltsführung ohne oder gegen den parlamentarischen Willen zu praktizieren.
Allerdings hängt das entscheidend davon ab und würde voraussetzen, daß das Parlament überhaupt das Recht zu einer Budgetverweigerung hat. Wäre das nicht gegeben, so beständen auch in diesem Fall aus den gleichen Erwägungen wie oben keine Bedenken gegen eine Anwendung des Art. 112 GG während der Zeit der Nothaushaltsführung.
Mit der Feststellung des Haushaltsplans in Gesetzesform wird die Basis zur Rechts-, Kontroll- und Bindungsfunktion für die exekutive Haushaltsführung geschaffen.[1] Obwohl dem Budget nicht mehr wie in der konstitutionellen Zeit eine so überragende politische Funktion zukommt, so hat es diese doch bis heute noch nicht verloren, auch wenn immer mehr seine wirtschaftspolitische ins Blickfeld rückt. Die durch den Budgetbewilligungsakt erfolgte Festsetzung der Ausgaben ist Ausdruck der verfassungsrechtlichen Budgetmacht des Parlaments. Es stellt sich die Frage, ob die Budgetmacht des Parlaments auch das Recht zur globalen Budgetverweigerung einschließt. Oder ist - wie dies Böckenförde tut[2] - aus Art. 110 Abs. 2 S. 1 GG zu schließen, daß es kein jährliches Budgetbewilligungs-Recht, sondern nur eine alljährliche Budgetbewilligungs-Pflicht für das Parlament gibt, daß ihm "von Verfassungs wegen" das Recht zur totalen Budgetverweigerung abgeschnitten ist?
Zur Zeit der konstitutionellen Monarchie[3] anerkannte die Staatsrechtslehre überwiegend

---

1) s. o. S. 42
2) Böckenförde, Organisationsgewalt, S. 107 Fußn. 1
3) vergl. zum folgenden Lichterfeld, a.a.O.

das Recht der Volksvertretung zur totalen Budgetverweigerung. Nur wenige bestritten dieses Recht mit Rücksicht auf die unerwünschten Konsequenzen und die Gefahren für den Staat, welche sich aus dem Fehlen eines Haushaltsplans ergeben.[1] Dazu ist zu bemerken, daß unerwünschte Folgen kein ausreichender Grund sind, die Möglichkeit des Eintritts dieser Folge auszuschließen.[2]
Heckel[3] sah nach Einführung der parlamentarischen Demokratie angesichts der Möglichkeit, eine Regierung durch Mißtrauensvotum abzuberufen, eine Budgetverweigerung als praktisch ausgeschlossen und politisch irrelevant an. Demgegenüber vertrat Merkl in seinem Gutachten für den 35. Deutschen Juristentag die Auffassung, die Haushaltsverweigerung sei ein extremes "Pressionsmittel des Parlaments", das dieses von Rechts wegen anwenden könne.[4]
Auch in der heutigen Staatsrechtslehre wird dieses Problem weiterhin kontrovers beantwortet. Einerseits wird unter Berufung auf Art. 110 Abs. 2 S. 1 GG eine Budgetverweigerung abgelehnt,[5] andererseits wird sie als "ultima ratio des innerpolitischen Machtkampfes" [6] und als sinnvolles "Korrektiv gegen die immer größer werdende potentielle Übermacht der Regierung"bejaht.[7]

Die in Art. 110 Abs. 2 GG gebrauchte Formulierung: "Der Haushaltsplan wird ... vor Beginn des ersten Rechnungsjahres durch das Haushaltsgesetz festgestellt ", im Sinne einer

---

1) vergl. dazu Meyer-Anschütz, Lehrbuch S. 903 ff und Jèze bei Jèze-Neumark, S. 59

2) Henrichs, Art. 113 des Grundgesetzes und verwandte Bestimmungen, 1958, S. 193 im Anschluß an Merkl

3) Heckel, HdbDStR II S. 392 ff (S. 400 f u.S. 411) ders. AÖR, Bd. 51 S. 420 ff (445)

4) Merkl, Gutachten anläßl. der Verhandlungen des 35. Deutschen Juristentages 1928, Bd. I 2.Lief., S. 335 ff (399 f)

5) s.Böckenförde, a.a.O. mit Hinweis auf Vialon, Haushaltsrecht, S. 210 ff (?)

6)

jährlichen Feststellungspflicht des Parlaments zu interpretieren, dafür gibt weder der Wortlaut noch die geschichtliche Herkunft dieser Vorschrift Anlaß.[1] Denn Art. 110 Abs. 2 GG will nach dem historischen Kampf der Volksvertretung um die Budgetbewilligung nur ausdrücklich ein Recht der Legislative zu einer Verabschiedung des Haushaltsplans statuieren, ohne den grundsätzlich die Exekutive keine Mittel verwenden darf. Daraus eine Budgetbewilligungspflicht des Parlaments zu machen hieße, das Budgetrecht zu einem bloßen Akklamationsrecht zu degradieren.[2] Darüber hinaus zeigt gerade die Existenz des Art. 111 GG, daß das Grundgesetz auch mit einer Nichtverabschiedung des Etats gerechnet hat.[3] Zwar wird (wurde) Art. 111 GG bisher vorwiegend für den Fall einer nicht rechtzeitigen Budgetverabschiedung gebraucht. Doch steht seiner Anwendung auch im Falle der Budgetverweigerung nichts im Wege, und es muß angenommen werden, daß der Verfassungsgeber gerade auch für diese Situation Vorsorge treffen wollte[4] und er eine Budgetverweigerung für möglich hielt.

e) Ferner gilt es noch, folgendes zu bedenken: Das Grundgesetz hat zwar mit Art. 67 GG die Möglichkeit eines Mißtrauensvotums geschaffen. Doch kann dieses nur ausgeübt werden, wenn der Bundestag mit absoluter Mehrheit einen neuen Bundeskanzler wählt. Was zu geschehen hat, wenn im Bundestag eine Stimmparität zwischen Opposition und Regierungspartei(en)

---

1) Lichterfeld, a. a. O. S. 112

2) Maunz, Das Haushaltsrecht ist kein leerer Formalismus in: FAZ vom 13. Sept. 1972, S. 2; auch er verneint eine Budgetbewilligungspflicht

3) Vergl. zur historischen Entwicklung des Art. 111 GG Wacke, Finanzwesen, S. 84 f

4) Vergl. Maunz, a. a. O.

besteht und die Regierung keine parlamentarische Mehrheit besitzt, auf der anderen Seite aber auch nicht gestürzt werden kann, läßt das Grundgesetz offen. Daß eine Regierung ohne parlamentarische Mehrheitsbasis zeitlich unbeschränkt weiterregieren kann, widerspricht jedenfalls den Intentionen des Grundgesetzes. Bei dieser Konstellation gewinnt die Budgetverweigerung - auch bei Stimmparität in der Abstimmung über den Etat kann der Haushaltsplan nicht verabschiedet werden; die Verabschiedung ist vielmehr verweigert - als "weichere Form des Mißtrauensvotums"[1] an Bedeutung. Damit wird nicht nur im politischen Raum ein Endzeitpunkt für die Regierung markiert, sondern wohl auch eine rücktrittsauslösende Wirkung in Gang gesetzt. Denn die Möglichkeit der Regierung, mit Art. 111 GG und den durch ihn zur Verfügung gestellten Finanzmitteln an der Macht zu bleiben, dürfte begrenzt sein. Zwar setzt Art. 111 GG keinen ausdrücklichen Zeitpunkt, an dem die Ermächtigung erlischt. Aber "der Grundgesetz-Geber ist offensichtlich von der Vorstellung ausgegangen, daß das Nothaushaltsrecht keine auf unabsehbare Dauer angelegte Lösung sein kann."[2] Es ist nicht davon auszugehen, daß die Bundesregierung ohne Haushaltsplan auf längere Zeit zu Ausgaben ermächtigt sein sollte, als mit Vorliegen eines Haushaltsplans, der die Ermächtigung auf ein Jahr[3] begrenzt. Deshalb

---

1) Goltz, DÖV 65, 605 ff (614), Henrichs, S. 200 f

2) Maunz, FAZ vom 13. Sept. 1972 S. 2

3) Gem. Art. 110 Abs. 2 GG kann der Haushaltsplan auch für mehrere Rechnungsjahre gegeben werden. Bisher ist eine solche Bewilligung noch nie erteilt worden. Fehlt sie, so gilt der Haushaltsplan immer nur für ein Jahr.

dies wohl auch das Recht zur Nothaushaltsführung nur bis zum Ablauf des Jahres gelten können, für den der nicht angenommene Haushaltsplan berechnet war. Für diese Auffassung spricht auch ein unbefangenes Lesen des Wortlauts des Art. 111 GG. Die Bundesregierung ist zur Nothaushaltsführung in einem Rechnungsjahr nur "bis zu seinem (des Haushaltsplans) Inkrafttreten" ermächtigt. Dem dürfte die Vorstellung zugrunde liegen, der Haushaltsplan werde noch im Laufe dieses Rechnungsjahres verabschiedet, und kaum die Vorstellung, der Haushaltsplan des laufenden Rechnungsjahres werde erst mit mehrjähriger Verzögerung verabschiedet. Auch als weichere Form des Mißtrauensvotums muß man die Budgetverweigerung für zulässig halten.

Zusammenfassend ist also festzustellen:

Das Parlament hat das Recht zur Budgetverweigerung. Dann ist es nicht gerechtfertigt, den auf die unbedingt nötigen finanziellen Mittel begrenzten Ermächtigungsrahmen des Art. 111 GG extensiv durch Anwendung des Art. 112 GG zu erweitern, wenn das Parlament entweder das Budget verweigert hat, oder es wegen Stimmparität überhaupt nicht zu einer Budgetverabschiedung kommen kann. Die Frage nach der Anwendung des Art. 112 GG während der Zeit der Nothaushaltsführung muß demnach differenziert beantwortet werden, je nachdem, ob die Nothaushaltsführung auf einer bloßen (leider üblich gewordenen) Verzögerung oder auf einer totalen Budgetverweigerung bzw. Nichtverabschiedungsmöglichkeit beruht.

Teil IV

Der BFM in Etatvollzug und Etatkontrolle

Nach der Verabschiedung des Etats stehen dem BFM eine große Zahl verschiedener Rechte zur Durchführung des Haushalts zu, die entweder im jeweiligen Haushaltsgesetz, in der BHO, §§ 37 ff, oder im Grundgesetz, Art. 112 GG, normiert sind. Die ihm gegebenen Möglichkeiten zur Steuerung des Haushalts sind vielfältig. Hier soll nur ein Überblick über die einzelnen Rechte gegeben werden, soweit sie "haushaltstechnischer Natur" und soweit einzelne Rechte für die Rechtsstellung des BFM und für seine tiefgreifenden Einflußmöglichkeiten von Bedeutung sind.

1. Kapitel

Überblick über Rechte des BFM nach der BHO und dem Haushaltsgesetz

Auf zwei für den Haushaltsvollzug besonders bedeutsame Rechte wurde schon früher hingewiesen, auf § 36 BHO i.V.m. dem Haushaltsgesetz und auf § 41 BHO. Der BFM hat während des ganzen Haushaltsvollzugs darauf hinzuwirken, daß der Haushaltsausgleich gewahrt bleibt und das Rechnungsjahr ohne Fehlbetrag abschließt. Zur Steuerung der Deckungsmittel sind darum die §§ 36 BHO, 41 BHO, wichtige Instrumente. Nach § 36 BHO dürfen im Gesetz oder Haushaltsplan als gesperrt bezeichnete Mittel nur mit vorheriger Zustimmung des BFM in Anspruch genommen werden. Die finanzwirtschaftlichen Gründe zur Nichterteilung einer derartigen Einwilligung können insbesondere die in § 41 BHO angeführten sein, daß nämlich die Entwicklung der (Ausgaben oder) Einnahmen hinter den Erwartungen und Schätzungen des BFM zurückbleibt. Zusätzlich zur Nichtfreigabe von grundsätzlich bewilligten Mitteln kann der BFM dann noch gem. § 41 BHO haushaltswirtschaftli-

Schon mehrfach wurde darauf hingewiesen, daß der BFM nicht allein den gegenwärtigen, sondern auch künftige Haushalte bei seiner Arbeit und Planung im Auge behalten muß. Diese können von den Exekutivstellen präjudiziert werden, wenn sie zwar nicht im laufenden Haushalt Ausgaben eingehen, sich aber zu derartigen Ausgaben oder zu Bürgschaften, Garantien, Gewährleistungen und Kreditzusagen für künftige Haushaltsjahre verpflichten. Da diese Ansprüche (Dritter) gegen den Staat ohne Rücksicht auf die Bereitstellung von Mitteln im Haushaltsplan gerichtlich durchsetzbar sind, käme es entweder zu einer weiteren Festschreibung von Ausgabepositionen in künftigen Haushaltsplänen oder zu einer übermäßigen Ausweitung über- und außerplanmässiger Ausgaben mit Hilfe des Art. 112 GG. Die BHO sieht darum in den §§ 38, 39 vor, daß derartige finanziell belastende Maßnahmen von der Einwilligung des BFM abhängen und er sogar schon im Vorfeld an den Verhandlungen, § 39 Abs. 2 S. 2 BHO, und vorbereitenden Maßnahmen zu beteiligen ist, § 38 Abs. 3 BHO. Desgleichen bedürfen seiner Zustimmung andere finanziell den Bund treffende Maßnahmen, die schon im gegenwärtigen oder erst in künftigen Haushalten zu Ausgaben führen, wie etwa der Abschluß von Tarifverträgen, § 40 BHO. Die Zustimmung muß auch für die Umbesetzung von Mitteln und Planstellen während des laufenden Haushaltsjahres, § 50 BHO, sowie für die Einstellung und Versetzung bestimmter Beamten in den Bundesdienst, § 48 BHO, vorliegen.

Nicht immer ist es so, daß alle vom Bundestag im Haushaltsplan bewilligten Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen bis zum Ende eines Haushaltsjahres verbraucht werden. Häufig werden von den einzelnen Mittel-bewirtschaftenden Stellen "Ausgabereste" angesammelt. Um die Bildung von durch die Legislative nicht kontrollierten

(kontrollierbaren) sogenannten "Schattenhaushalten" im Exekutivbereich zu verhindern, bestimmt § 45 Abs. 1 BHO, diese Ausgabereste dürften bei Verkündigung des darauffolgenden Haushalts nicht mehr in Anspruch genommen werden. Etwas anders ist die Regelung bei übertragbaren Ausgaberesten.[1] In ihrer Schaffung sind die einzelnen Exekutivstellen frei. Die Inanspruchnahme jedoch bedarf, § 45 Abs. 2 - 4 BHO, der Zustimmung des BFM, denn er muß einen geordneten Überblick über das Finanzgebaren der Exekutivstellen bewahren. Welche Bedeutung das gewinnen kann, zeigt eine Meldung der FAZ vom 17. Juli 1972:[2] der damalige Verkehrsminister hatte in seinem Ministerium Ausgabereste von nicht ausgegebenen Investitionsmitteln für den Nahverkehr in Höhe von 330 Mio. DM gebildet - zur Überraschung des BFM und des gesamten Kabinetts.

Schließlich stehen dem BFM weitere Zustimmungs- und Beteiligungsrechte zu, bezüglich der Sach- und Dienstbezüge, der Zuweisung, Nutzung und Verwaltung von Dienstwohnungen, § 52 BHO; der Baumaßnahmen und größeren Beschaffungsvorhaben, § 54 BHO; der Vorleistungen in gegenseitigen Verträgen, der Änderung von Verträgen und Vergleichen, der Veränderung von Ansprüchen, §§ 54, 56, 58 BHO; des Erwerbs und der Veräusserung von Vermögensgegenständen und Grundstücken, der Beteiligung des Bundes an privatrechtlichen Unternehmen, §§ 63, 64, 65 BHO.

---

1) Unter übertragbaren Ausgaben versteht man die durch Gesetz oder Haushaltsvermerk begründete Möglichkeit, Ausgabeermächtigungen des Haushaltsplans, wenn über sie bis zum Ende einer Etatperiode noch nicht verfügt wurde, "für die jeweilige Zweckbestimmung über das Haushaltsjahr hinaus verfügbar zu halten." Werden sie im nächsten Haushalt beansprucht, müssen sie Deckung durch den Haushaltsplan erhalten. Piduch, Bundeshaushaltsrecht, § 19 Erl. 1

2) FAZ vom 17. Juli 1972, S.2 "Lebers Geheimnis"

Es wird deutlich, daß die Beteiligungsmöglichkeit des BFM möglichst umfassend von der BHO vorgesehen ist. Sie berührt praktisch alle Ressorts, deren gesamtes Ausgabegebaren der BFM beeinflussen kann, mit zwei Ausnahmen:

der BFM hat grundsätzlich keine Möglichkeit, Ausgaben zu blockieren, die in einem ausgabewirksamen Gesetz und nicht im Haushaltsplan ihre Grundlage haben;

und er ist grundsätzlich rechtlich nicht ermächtigt, eine einzelne ohne Auflage vom Parlament bewilligte Ausgabe zu sperren (s. aber § 41 BHO).

2. Kapitel

Die Bewirtschaftung der Betriebsmittel durch den BFM

Ebenso wichtig wie die grundsätzliche Etatbewilligung ist für die Einzelpläne bewirtschaftenden Stellen, daß ihnen die bewilligten und erforderlichen Mittel auch zur Verfügung gestellt werden. Der BFM weist sie ihnen zu, § 43 BHO. Er, der auch der Steuer- und Einnahmeminister ist, hat den besten Überblick über die laufend eingehenden Einnahmen. In der ihm vorzulegenden Kassenübersicht kann er die Ablieferungen an die Bundeshauptkasse verfolgen. Weil der BFM den Haushaltsausgleich auch während des Vollzugs zu wahren hat, da auch der Bund nicht mehr Geld ausgeben kann als ihm zur Verfügung steht, muß der BFM den Bedarf an angeforderten Betriebsmitteln den vorhandenen Kassenmitteln anpassen.[1] Die den Mittel-bewirtschaftenden Stellen vierteljährlich überwiesenen Betriebsmittel wirken durch ihre Bindung an den Zufluß der Einnahmen wie eine "selbsttätig wirkende Sperre". Helmert spricht von einer "Diktatur der leeren Kassen".[2]

---

1) vergl. Hirsch, a.a.O. S. 127
2) Helmert, a.a.O. S. 148

Durch die Betriebsmittelzuweisung kann der BFM "die Ausgabegebarung der Verwaltung schärfer und restriktiver steuern, als es der Haushaltsplan selbst vorsieht".[1] Das ist in Zeiten der Hochkonjunktur wie auch Rezession von besonderer Bedeutung. Durch eine schleppende Zuteilung von Betriebsmitteln kann der BFM konjunkturantreibende prozyklische Ausgaben und Projekte verlangsamen, durch eine schnelle Zuteilung den Zeitpunkt konjunkturell wirksamer antizyklischer Maßnahmen vorverlegen und ihre Wirkung beschleunigen. Allerdings treffen diese Maßnahmen des BFM nur sehr global, da die Betriebsmittel immer als Gesamtsumme den einzelnen Ressorts vierteljährlich überwiesen werden. Eine Detailsteuerung der einzelnen Vorhaben i.S. einer antizyklischen Haushaltspolitik ist ihm im Wege der Betriebsmittelzuweisung nicht möglich. Die Treffsicherheit der über die Betriebsmittelzuweisung versuchten konjunkturellen Steuerung ist sehr begrenzt. Nur durch verwaltungstechnische "Schleichpfade" vermag sie effizienter zu werden, etwa durch die verzögerte Beantwortung von Anträgen besonders prozyklischer ausgabeintensiver Ressorts und die bevorzugte Betriebsmittelzuweisung an Ressorts, deren Vorhaben nicht so sehr konjunkturwirksam sind. Denn der BFM ist nicht verpflichtet, allen Ressorts gleichmäßig Betriebsmittel zuzuteilen. Natürlich kann es darüber - wie auch über die Handhabung der oben erwähnten Rechte des BFM - zu Differenzen mit den anderen Ministerkollegen kommen. In allen diesen Fällen, in denen dem BFM besondere Rechte verliehen sind, entscheidet bei nicht ausgeräumten Meinungsverschiedenheiten die Bundesregierung endgültig, § 116 Abs. 1 BHO. Der BFM hat nur sein Widerspruchs- und Vetorecht nach § 26 GO der Bundesregierung.

---

[1] Hirsch, a. a. O.

3. Kapitel

Das Bewilligungsrecht des BFM nach Art. 112 GG

Die eigentliche Stärke der Position des BFM beim Haushaltsvollzug liegt in seinem Recht nach Art. 112 GG, über- und außerplanmäßige Ausgaben zu bewilligen.

Auf die Aufgaben des Art. 112 GG, das Haushaltsgleichgewicht und das parlamentarische Budgetbewilligungsrecht zu sichern, wurde schon früher hingewiesen.[1] Beim Haushaltsvollzug erhält der Art. 112 GG eine zusätzliche Funktion, nämlich Korrektiv der einer jeden Planung notwendigerweise anhaftenden Unvollständigkeit und Unvollkommenheit zu sein.

Art. 110 Abs. 1 u. 2 GG geht von einer vorherigen parlamentarischen Bewilligung aller staatlichen Finanzmittel aus. Diese Mittelbewilligung beruht auf Schätzungen, Plandaten und Problemstellungen, wie sie sich z.Zt. der Etatplanung bzw. Etatverabschiedung ergeben. In einer modernen Industriegesellschaft ist die Konstanz aller Daten und Problemstellungen gering. Wirtschaftliche Prozesse schaffen kurzfristig ebenso plötzlich eintretende veränderte Situationen wie unerwartete Ereignisse des politischen und sozialen Lebens.[2] Realitäten halten sich nicht an vorherige Planungen,[3] sie laufen ihnen davon. Unter diesen Umständen würde ein zu starres Festhalten an dem grundsätzlichen Gebot vorheriger parlamentarischer Bewilligung zu einer Lähmung staatlichen Handelns führen,[4] weil eine sachgerechte Erledigung unaufschiebbarer Angelegenheiten, für die im Haushaltsplan entweder überhaupt keine oder

---

1) s. o. S. 60 f, 68 f

2) Lilien-Waldau, a. a. O. S. 18/19

3) Vialon, Haushaltsrecht, S. 589

4) Goltz, DÖH 55, S. 41 ff (42); wie hier auch Lilien-Waldau a. a. O.

zu geringe Mittelansätze vorgesehen sind, unmöglich wäre.[1] Hier nun findet Art. 112 GG im Etatvollzug seinen Anwendungsbereich, indem er das feste Korsett vorheriger parlamentarischer Bewilligung elastischer gestaltet, weil er dem BFM das Recht einräumt, in Notsituationen über- und außerplanmäßige Ausgaben zu bewilligen.

1. Die Tatbestandsmerkmale des Art. 112 GG

"Überplanmäßig" sind Ausgaben, welche "über die durch den Haushaltsplan festgesetzte Höhe einer in ihm enthaltenen Ausgabeposition hinausgehen."[2] Sie weichen also nur der Höhe, nicht dem Grunde nach vom Haushaltsplan ab. "Außerplanmäßige" Ausgaben sind jene, für die im Haushaltsplan überhaupt keine Zweckbestimmung und Ausgabeposition vorgesehen ist, vergl. § 2 Nr. 21 RWB.[3]
Über- und außerplanmäßigen Ausgaben darf der BFM nur im Falle eines "unabweisbaren" Bedürfnisses zustimmen, Art. 112 S. 2 GG. "Unabweisbar" ist ein Bedürfnis, wenn es keinen zeitlichen Aufschub verträgt, wenn eine Nichtleistung zu einer Rechts- oder Vertragsverletzung oder zu einer schweren Beeinträchtigung der in der Verfassung anerkannten Grundentscheidungen (etwa des Sozialstaatsprinzips) führen würde.[4] Politische Zweckmäßigkeitsüberlegungen allein

---

1) Karehnke, DÖH 71, S. 19 ff (19)

2) Bühler, Bonner Kommentar, Art. 112 Erl. 2; vergl. auch § 2 Nr. 21 der Wirtschaftsbestimmungen für die Reichsbehörden v. 11.2.29, RMin.Bl. S. 53 (RWB); früher hießen die überplanmäßigen Ausgaben allerdings Haushaltsüberschreitungen, so auch noch Art. 112 GG a.F.

3) Bühler a.a.O.

4) Maunz-Dürig-Herzog, Art. 112 Rdnr. 9; Geller-Kleinrahm-Fleck, Anm. 3 zu Art. 85

begründen noch keine Unabweisbarkeit im strengen Sinne des Haushaltsrechts.[1] Gem. § 37 Abs. 1 S. 3 BHO liegt eine Unabweisbarkeit insbesondere dann nicht vor, wenn die Ausgaben bis zur Verabschiedung eines Nachtrags- oder des nächsten ordentlichen Haushalts zurückgestellt werden können.

Daß ein Bedürfnis unabweisbar ist, reicht zur Leistung außeretatmäßiger Ausgaben nicht aus. Gem Art. 112 S. 2 GG muß es auch "unvorhergesehen" sein. Wann diese Voraussetzung vorliegt, ist nicht ganz zweifelsfrei. Zwei Fragen tauchen auf. Bedeutet "unvorhergesehen" nur oder auch unvorhersehbar? Und: Für wen muß das unabweisbare Bedürfnis unvorhersehbar sein? Ohne weiteres ist die Frage zu bejahen, daß objektiv unvorhersehbare Bedürfnisse vom Tatbestandsmerkmal "unvorhergesehen" des Art. 112 GG erfaßt werden. Doch schränkt Art. 112 GG über- und außerplanmäßige Ausgaben nicht auf diesen engen objektiven Bereich ein.[2] Vielmehr gilt Art. 112 GG auch in einem mehr subjektiven Sinne dann, wenn von den am Budgetkreislauf beteiligten Stellen bis zum Zeitpunkt der Budgetverabschiedung ein Bedürfnis nicht erkannt wurde und sich dieses erst im Laufe des Etatvollzugs bemerkbar macht.[3] - Der Verf.GH NW vertritt in seinem Urteil vom 3. 10. 1968 [4] die Meinung, das unabweisbare Bedürfnis müsse

---

1) Hettlage, Grundfragen einer Neuordnung des deutschen Finanzrechts in: Finanzwissenschaft und Finanzpolitik S. 77 ff (98/99)

2) Wacke, Finanzwesen S. 86

3) h.M., Deumeland, DÖH 1969/1970, S. 93 ff (98/99); v.Mangoldt, Kommentar, S. 593; Piduch, Bundeshaushaltsrecht § 37, Erl. 4

4) Verf.GH NW in: OVGE 24, S. 296 ff (310)

nur für den Finanzminister unvorhergesehen sein.[1] Sei diese Voraussetzung gegeben, dann könne er über- und außerplanmäßigen Ausgaben zustimmen. Einer derart subjektiven Auslegung des Merkmals "unvorhergesehen", bezogen auf den Finanzminister, muß widersprochen werden. Eine Formulierung Deumelands[2] überpointierend könnte man sonst sagen, je wirtschaftsunkundiger der Finanzminister, umso größer sein Spielraum, außeretatmäßig Ausgaben zu bewilligen. Der eigentliche Grund, die Auffassung des Verf.GH NW abzulehnen, ist aber der, daß das Ausnahmebewilligungsrecht des Finanzministers grundsätzlich nicht dazu mißbraucht werden darf zu bewilligen, was der Bundestag in Kenntnis der Umstände zu gewähren ablehnte. Mag ein Bedürfnis für den Finanzminister auch unvorhergesehen sein - wenn der Bundestag es sah und eine entsprechende Ausgabe ablehnte, kann der BFM die Ausgabe nicht als über- oder außerplanmäßige zulassen.[3] Darum auch stellt die herrschende Meinung für das Merkmal "unvorhergesehen" auf den Zeitpunkt der Feststellung des Haushaltsplans ab,[4] also auf jenen Zeitpunkt, an dem die Summe aller Erkenntnisse des Bundestages gezogen und in die Form des Haushaltsplans gegossen wird.

Nach Art. 112 S. 1 GG bedürfen über- und außerplanmäßige Ausgaben der "Zustimmung" des BFM. Art. 112 GG schweigt darüber, ob die Zustimmung

---

1) Der Verf.GH NW bezieht sich mit seiner Entscheidung auf den insoweit gleichlautenden Art. 85 Abs. 1 LV NW

2) Deumeland a.a.O.

3) s. aber unten S.160 ff

4) s. o. S.134 u. Fußn.3 ebd.

eine vorherige, also eine Einwilligung sein muß, oder auch eine nachträgliche, also eine Genehmigung sein kann. Diese Frage ist Gegenstand mancher Erörterung gewesen.und wurde kontrovers beantwortet. Teils wurde Einwilligung verlangt,[1] teils eine Genehmigung für zulässig gehalten.[2] Letztere Meinung wird neuerdings wieder von Lilien-Waldau vertreten[3] mit der Begründung, der BFM müsse sich auf jeden Fall vergewissern, ob die Voraussetzungen des Art. 112 GG vorlägen und eine Bewilligung möglich sei; es sei daher nicht entscheidend, ob die Zustimmung vorher oder nachträglich erfolge. Im übrigen wäre eine Beschränkung der Zustimmung auf eine Einwilligung eine zu weitgehende Einengung des Rechtes des BFM nach Art. 112 GG. Man müsse daher auch eine nachträgliche Zustimmung für zulässig halten. Ferner entspräche diese Auffassung auch einer praktischen Handhabung des Art. 112 GG, da im täglichen Verwaltungsablauf häufig Haushaltsüberschreitungen möglich (nötig) wären. Eine Genehmigung werde derartigen Sachverhalten besser gerecht.

Dieser Auffassung muß entgegengetreten werden. Lilien-Waldau übersieht nämlich sowohl die komplexe Funktion des Art. 112 GG wie auch die Bedeutung der §§ 37, 116 BHO.

(1) Wie schon ausgeführt, hat Art. 112 GG selbstverständlich die Aufgabe, während der Durchführung des Haushalts unabweisbaren Bedürfnissen flexibel zu begegnen.
Darüber hinaus jedoch soll er dem BFM helfen, das Haushaltsgleichgewicht zu wahren,

---

1) Vialon, Haushaltsrecht, S. 591/592; vergl. auch Borchers, DÖH 56, 132/133

2) Kanzler, DÖH 56, 132; vergl. auch Giese-Schunck, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 1970, Anm. II, 4 zu Art. 112, wo im Gegensatz zu den Vorauflagen diese Frage offengelassen wird.

3) v. Lilien-Waldau, Der Bundesfinanzminister als Haushaltsminister, S. 36/37.

sowie das parlamentarische Budgetrecht zu sichern. Wie aber könnte der BFM auch diese Aufgaben erfüllen, erachtete man auch eine nachträgliche Zustimmung zu bereits getätigten Ausgaben für zulässig? "Das Geld bleibt ausgegeben und kommt nicht wieder".[1] Eine Genehmigung des BFM hätte rein formalen Charakter. An der vorgenommenen Geldausgabe könnte sie nichts ändern, könnte diese nicht verhindern. Der BFM stünde "vor vollendeten Tatsachen"; er könnte weder zur Sicherung des Haushaltsgleichgewichtes noch des parlamentarischen Budgetrechts etwas tun. Gerade und erst, wenn man die Zustimmung als Einwilligung betrachtet, sichert man effektiv Rechte und Aufgaben des BFM. Nur wenn man die Verwaltung an die vorherige Zustimmung bindet, kann der BFM einen Wildwuchs außeretatmäßiger Ausgaben steuern und in Grenzen halten.

(2) Lilien-Waldau ist ohne nähere Begründung der Auffassung, "aus der einschränkenden Vorschrift des § 116 Abs. 2 BHO" könne grundsätzlich nichts gegen eine Interpretation des Begriffs Zustimmung als Genehmigung "hergeleitet werden",[2] und das, obwohl § 116 Abs. 2 BHO ausdrücklich zwischen Einwilligung und Genehmigung unterscheidet, grundsätzlich Einwilligung fordert und die Genehmigung bei über- und außerplanmässigen Ausgaben nur für ganz extreme Ausnahmefälle ausreichen lassen will. Ebenso spricht § 37 Abs. 1 BHO davon, daß außeretatmäßige

---

1) Höpker-Aschoff, zit. von Charlet, DÖH 56, S. 33 ff (34)

2) Lilien-Waldau, a.a.O., S. 36

Ausgaben der Einwilligung des BFM bedürften.[1] Allein wenn §§ 37 Abs. 1, 116 Abs.2 BHO dem Art. 112 GG widersprächen, dann wäre allerdings aus ihnen nichts für und gegen eine Interpretation der Zustimmung als Genehmigung herzuleiten. Es ist daher zu überprüfen, ob und inwieweit die §§ 37 und 116 Abs. 2 BHO mit Art. 112 GG in Einklang stehen.

Mit der Finanzverfassungsreform vom 12. 5. 1969 [2] wurde dem Art. 112 GG der Satz 3 eingefügt, welcher die grundgesetzliche Ermächtigung schaffte, durch einfaches Gesetz das Ausnahmebewilligungsrecht des BFM näher zu regeln.[3] Das ist in § 37 BHO geschehen. Dabei muß sich die Regelung in dem Rahmen halten, "in dem der Sinngehalt der Verfassungsvorschrift (sc. des Art. 112 GG) im Verhältnis zu dem in Art. 110 normierten verfassungsrechtlichen Grundsatz des parlamentarischen Budgetrechts eine ... Einschränkung zuläßt.[4] Das bedeutet, daß einerseits der Kerngehalt der Vorschrift des Art. 112 GG als Ausnahmetatbestand und Ausnahmerecht des BFM für Notsituationen nicht angetastet werden darf, und daß andererseits eine einschränkende Regelung nur insoweit möglich ist, als sie das parlamentarische

---

1) Daß der Begriff Einwilligung in § 37 Abs.1 BHO kein ungenaues allgemeines Synonym für "Zustimmung", sondern exakt als vorherige Zustimmung zu verstehen ist, ergibt sich aus § 116 Abs. 2 BHO sowie auch aus § 36 BHO. s.a. BVerfGE 1, 299 ff, S. 299 Leits. II; danach ist maßgebend für die Auslegung einer Gesetzesbestimmung der in ihr "zum Ausdruck gekommene objektivierte Wille des Gesetzgebers so, wie er sich aus dem Wortlaut der Gesetzesbestimmung und dem Sinnzusammenhang ergibt, in den diese hineingestellt ist."

2) BGBl. I, S. 357

3) Schmidt-Bleibtreu, Klein, Art.112, Rdnr. 1

4) Piduch, Bundeshaushaltsrecht, Art.112 Erl.22

Budgetrecht sichern und das außeretatmäßige Bewilligungsrecht des BFM auf Notfälle beschränken will. Nur dann ist § 37 BHO verfassungsmäßig, wenn er diese Voraussetzungen erfüllt.
§ 37 BHO bringt vier Einschränkungen des Art. 112 GG:

(a) Abs. 1 S. 3 bestimmt, daß ein unabweisbares Bedürfnis dann nicht vorliegt, wenn die Ausgabe bis zum nächsten Haushalt oder einem Nachtragshaushalt zurückgestellt werden kann.
(b) Nach Abs. 1 S. 4 darf der Haushaltsplan durch außeretatmäßige Ausgaben nicht im wesentlichen Punkten verändert werden,[1] d.h., der BFM darf keine Programmänderung mit über- und außerplanmäßigen Ausgaben bewirken.

(c) Außeretatmäßigen Ausgaben sollen Einsparungen an anderen Stellen gegenüberstehen, Abs. 3,
(d) und über außerplanmäßige und überplanmäßige Ausgaben ist dem Bundestag in einer Vierteljahresübersicht Bericht zu erstatten, Abs. 4.

Die Bestimmungen (a), (b), (d) stellen nur sicher, daß das parlamentarische Budgetrecht nicht durch übermäßigen Gebrauch des Notbewilligungsrechts unterhöhlt wird; die Bestimmung (c) will dem BFM nur helfen, das Haushaltsgleichgewicht zu sichern; und die Formulierung des § 37 S. 1 BHO, welche die Ausgaben von einer Einwilligung des BFM abhängig macht, wird durch die oben (1) dargelegten Erwägungen gerechtfertigt. § 37 BHO steht also in Einklang mit Art. 112 GG.

---

[1] Die Einschränkung des S. 4, es dürfe sich bei den außerplanmäßigen Ausgaben nicht um finanziell erhebliche Summen handeln, entfällt, wenn es gilt, drohende Gefahren oder erhebliche Schäden abzuwehren.

Dessen Kerngehalt wird auch durch § 116 Abs. 2 BHO nicht angetastet. Abs. 2 sieht grundsätzlich eine Einwilligung des BFM vor. Auf sie darf nur zur Abwehr einer drohenden Gefahr verzichtet werden, falls die Einwilligung des BFM nicht rechtzeitig einzuholen ist. Dann und nur dann läßt § 116 Abs. 2 eine Genehmigung des BFM genügen. Auch diese Bestimmung muß als sachgemäß angesehen werden Das Interesse und der Schutz des Staates verlangen ein Handeln, selbst wenn der BFM nicht erreichbar ist. Daß Verwaltungsstellen in derartigen Fällen eine Zeitlang ohne das Vorliegen einer Zustimmung des BFM Ausgaben tätigen, untergräbt sein Recht nach Art. 122 GG nicht. Denn dieses übt, wenn der BFM auf Grund äußerer Umstände sein Recht nicht rechtzeitig betätigen kann, keine negative Sperrwirkung zum Schaden des Staatsganzen aus.

Es ist also davon auszugehen, daß die §§ 37 und 116 Abs. 2 BHO als verfassungsmäßige nähere Regelung des Notbewilligungsrechts nach Art. 112 GG angesehen werden müssen. Da sie bestimmen, unter der Zustimmung zu über- und außerplanmäßigen Ausgaben sei grundsätzlich eine Einwilligung zu verstehen, kann der Auffassung Lilien-Waldaus, auch eine nachträgliche Zustimmung reiche stets aus, nicht beigepflichtet werden. Zustimmung im Sinne des Art. 112 GG ist grundsätzlich vorherige Zustimmung.[1)]

---

1) Die überwiegende Meinung in der Literatur war schon immer dieser Ansicht: vergl. Belau, DVBL 51, S. 429 ff (431); Borchers, DÖH 56, 132-133; v. Mangoldt, Kommentar, S. 592; Plaum, a.a.O. S. 44; Piduch, Bundeshaushaltsrecht, Art. 112, Erl. 10; Vialon, Haushaltsrecht, S. 591/592; Wacke, Finanzwesen, S.86; Maunz-Dürig-Herzog, Art. 112, Rdnr.5 geht grundsätzlich von einer Einwilligung aus und bezeichnet die Genehmigung als nachträgliche Heilung einer verfassungsrechtlich fehlerhaften Ausgabe.

Zu klären bleibt noch, ob die Entscheidung des BFM von ihm allein und endgültig zu treffen ist, oder ob sie evtl. durch einen Kabinettsbeschluß aufgehoben und abgeändert werden kann.

Da Art. 112 GG nicht nur die Funktion eines flexiblen 'Nothelfers' hat, sondern dem BFM ebenfalls verfassungskräftig die Überwachung der jährlichen Haushaltswirtschaft in Form der mitlaufenden Haushaltskontrolle überträgt und eine Sicherung gegen das Finanzgebaren der Exekutive sein soll, muß es mit der Zustimmung des BFM aus verfassungs- und haushaltsrechtlichen sowie finanzpolitischen Erwägungen[1] sein Bewenden haben.[2] Die ihm von der Verfassung übertragene Entscheidungsbefugnis ist ein Alleinentscheidungsrecht, das ihm eine bestimmte funktionale Selbständigkeit und Unabhängigkeit sichert. Demgegenüber kann auch nicht Art. 65 S. 3 GG ins Feld geführt werden, auf Grund dessen bei Meinungsverschiedenheiten unter den Bundesministern die Bundesregierung zu entscheiden hat. Es wurde bereits früher darauf hingewiesen, daß die von der kollegialen Gleichheit aller Minister ausgehende Norm dort endet, wo das Grundgesetz einen Minister eben ungleich, d.h. herausgehoben aus der Schar seiner Kollegen behandelt. Genau dies ist bei Art. 112 GG

---

1) Hettlage, Grundfragen einer Neuordnung des deutschen Finanzrechts, in: Finanzwissenschaft und Finanzpolitik, S. 77 ff (98/99)

2) h.M., s. statt vieler Friauf, Grenzen der politischen Entschließungsfreiheit des Bundeskanzlers und der Bundesminister, Festgabe für Herrfahrdt, 1961 S. 45 ff (52); Peucker, DÖH 56, S. 209 ff (214); Strickrodt, Die Finanzverfassung des Bundes als politisches Problem, 1951, S. 41

der Fall, der dem BFM das Zustimmungsrecht überträgt. Art. 112 GG ist insoweit lex specialis gegenüber Art. 65 S. 3 GG[1] Die Entscheidung des BFM über die Zulassung außer- und überplanmäßiger Ausgaben ist demnach nicht durch eine Kabinettsentscheidung zu ersetzen oder aufzuheben.[2] § 26 GO der Bundesregierung findet keine Anwendung: "Die bereits praktische Frage, ob der BFM bei der Ausübung dieser Befugnisse durch Anweisungen des Bundeskabinetts eingeengt oder behindert werden kann, ist dahin zu beantworten, daß die besonderen Auflagen, die die haushaltswirtschaftlichen Vorschriften dem BFM machen, nicht durch Beschlüsse des Bundeskabinetts umgestaltet werden können. Verneint der BFM beispielsweise das Vorliegen der Unabweisbarkeit im Falle eines Antrags auf eine außerplanmäßige oder überplanmäßige Ausgabe, kann ihm das Bundeskabinett die Ausgabe nicht vorschreiben und ihn von der daran geknüpften Verantwortung nicht befreien. Ebensowenig kann ihm die Niederschlagung einer Forderung des Bundes durch die Bundesregierung befohlen werden."[3]

2. Der BFM und der Haushaltsausschuß des Bundestages

Das außeretatmäßige Bewilligungsrecht des BFM durchbricht die "quantitative Budgetspezialität", derzufolge Ausgaben nur geleistet werden dürfen, als Mittel hierfür im Haushaltsplan vorhanden sind.[4] Das Bewilligungsrecht

---

1) Zu dem im Ergebnis zu verneinenden Problem, ob der Bundeskanzler die Zustimmung des BFM zu einer Richtlinienfrage machen kann, s. u. S. 200 ff

2) Plaum, a.a.O. S. 46

3) Vialon, AÖR, Bd. 77, 1951/52, S. 19 ff (27)

4) vergl. § 34 Abs. 2 S. 2 BHO ; Lichterfeld, a. a. O. S. 141

des BFM bildet also eine Ausnahme zu dem Grundsatz der vorherigen parlamentarischen Bewilligung. Das Parlament ist für diese Ausgaben hauptsächlich auf die nachherige Kontrolle bei der Rechnungslegung verwiesen, Art. 114 GG. § 37 Abs. 4 BHO bringt dem Bundestag (und Bundesrat) jedoch eine zusätzliche Informationsmöglichkeit. Er bestimmt, daß dem Bundestag über- und außerplanmäßige Ausgaben in einer Vierteljahresübersicht und alle außeretatmässigen Ausgaben von erheblicher oder grundsätzlicher Bedeutung unverzüglich mitzuteilen seien. Diese Mitteilungen sind keine Konsultations- und Beteiligungsrechte der Legislative an dem exekutiven Entscheidungsrecht des BFM. Sie sollen dem Parlament nur einen erhöhten Informationsstand geben und dadurch eine quasi mitlaufende Haushaltskontrolle ermöglichen.
Nun hat sich seit etwa 1953 die Übung entwikkelt, daß der BFM "vor der Billigung (finanziell oder grundsätzlich) wesentlicher Überschreitungsanträge an den Haushaltsausschuß im Berichtswege herantritt, den Finanzausschuß des Bundestages gleichzeitig verständigt und um formlose Kenntnisnahme der Genehmigungsabsicht bittet. Erhebt der Ausschuß Bedenken, wird die Zustimmung des BFM zu dem Antrag regelmäßig nicht erteilt."[1] Dieses Verfahren wird von Vialon damit gerechtfertigt,[2] daß es praktisch sei, für das Rechnungsprüfungsverfahren den aktuellen Informations- und Argumentationsstand sichere und allen Beteiligten Zeit und Mühe erspare.
Zu dieser von Vialon für offensichtlich unproblematisch gehaltene Praxis sind einige kritische Anmerkungen angebracht.

---

1) Vialon, Haushaltsrecht, S. 594
2) Vialon, a.a.O. S. 594/595

Stimmt der BFM i.d.R. außeretatmäßigen Ausgaben nur zu, falls der Haushaltsausschuß keine Bedenken hat, dann ist die Bemerkung Hirsch's zutreffend, daß dadurch "das Genehmigungsrecht nach Art. 112 GG zumindest graduell auf den Haushaltsausschuß übergeht."[1] Es taucht dann die Frage auf, ob das noch mit den im Haushaltsbereich klar verteilten Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten zu vereinbaren ist.
Das Parlament ist nach der Entscheidung des Grundgesetzes auf eine vorherige Kontrolle der Etatplanung der Regierung, auf die Budgetfeststellung und schließlich auf die nachherige Etatkontrolle bei der Rechnungsprüfung verwiesen. Die Haushaltsdurchführung obliegt der Exekutive; und die Entscheidung über außeretatmäßige Ausgaben ist nach dem eindeutigen Wortlaut des Art. 112 GG vollends allein dem BFM übertragen. Wenn nun der Haushaltsausschuß - obwohl rechtlich unverbindlich - sein vorheriges Placet zu über- und außerplanmäßigen Ausgaben abgibt und der BFM sich weitgehend daran hält, so findet im parlamentarischen Bereich eine Vermischung von im Exekutivbereich mitentscheidenden und gleichzeitig kontrollierenden Funktionen statt.[2] Dadurch verlieren die nachträglichen parlamentarischen Kontrollrechte bei der Rechnungsprüfung ihre Effizienz und Legitimation.[3] Die Legislative vermag nämlich ihre nachträgliche Überwachungsaufgabe nur dann wirksam zu erfüllen, wenn sie den Exekutiventscheidungen unvoreingenommen und an ihnen unbeteiligt gegenübersteht.[4] Das dürfte aber dann nicht mehr gegeben sein, wenn sich das Parlament mit den von seinem eigenen Haushaltsausschuß mitgetragenen außeretatmäßigen Beschlüssen konfrontiert[5]

---

1) Hirsch, a. a. O. S. 137
2) Lichterfeld, a. a. O. S. 210
3) Lichterfeld, a. a. O. S. 212
4) Lichterfeld, a. a. O. S. 210
5) Lichterfeld, a. a. O.

sieht. Eine eventuelle nachherige Kritik wird weitgehend ausgeschaltet, wenn der zuständige Ausschuß des Parlaments die Verantwortung der Entscheidung durch sein Votum mitübernimmt. Das ist ein weiterer Ansatzpunkt für Kritik an der von Vialon geschilderten Praxis. Nicht allein die Kontrollfunktion des Parlaments wird beeinträchtigt, es verschiebt sich auch in einer vom Grundgesetz nicht vorgesehenen Weise die Verantwortlichkeit: für den BFM hat die Übersendung der außeretatmäßigen Anträge an den Haushaltsausschuß zur Kenntnis- und Stellungnahme den Vorteil, daß bei Handeln entsprechend dem Votum des Haushaltsausschusses sich seine Verantwortlichkeit auch für unpopuläre und umstrittene Entscheidungen mindert,[1] weil der Haushaltsausschuß einen Teil von ihr mitträgt. Ja, der BFM kann auf diese Weise unter Hinweis auf eine entsprechende Stellungnahme des Haushaltsausschusses diesem die ganze Verantwortung unterschieben,[2] falls er sich darauf beruft, nichts gegen den Willen des stellvertretend für das Plenum den parlamentarischen Willen repräsentierenden Haushaltsausschusses unternehmen zu können. Dadurch wird ihm frühzeitig noch während des Etatvollzugs eine parlamentarische Entlastung zuteil.[3] Es existiert dann eine graue Zone von verwischten Verantwortlichkeiten. Doch das Grundgesetz geht in Art. 112 GG von einem Alleinentscheidungsrecht und damit auch von einer Alleinverantwortungspflicht des BFM aus.

---

1) Lichterfeld, a. a. O. S. 210

2) Lichterfeld, a. a. O. S. 220 dort m.w.Nachw.

3) Vergl. die Ausführungen des Abgeordneten Schoettle und sein Plädoyer für eine klare und saubere Trennung von Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten zwischen Exekutive und Legislative im Haushaltsbereich, 23. Sitzung des Deutschen Bundestages am 16. 4. 1964, BT-Prot. 5911 A/5921 A

Eine (auch nur teilweise) Übertragung von Kompetenzen und Verantwortlichkeiten von einem Verfassungsorgan auf ein anderes (bzw. dessen Ausschuß) ohne eine entsprechende Ermächtigung des Verfassungsgebers ist unzulässig.[1] [2] Jede nur teilweise Überwälzung der Verantwortlichkeit des BFM auf den Haushaltsausschuß steht mangels Ermächtigung mit den vom Grundgesetz im Haushaltsbereich getroffenen Kompetenzverteilungen und Verantwortlichkeiten nicht in Einklang.[3] Alles, was seitens des BFM über eine rechtlich und vor allen Dingen auch tatsächlich unverbindliche Unterrichtung des Haushaltsausschusses hinausgeht, dürfte nicht verfassungsmäßig sein.

3. Konjunktursteuerung des BFM mit Art. 112 GG

Die Entwicklung der Konjunktur nach der Budgetverabschiedung kann einen Verlauf nehmen, der eine zusätzliche aktive Ausgabepolitik im Sinne einer antizyklischen Haushaltspolitik notwendig scheinen läßt. Wenn eine Verminderung der privaten Nachfrage zu einer Rezession führt, so vermag dem u.a. durch vermehrte staatliche

---

1) Forsthoff, Lehrbuch S. 418 ff; Krüger, Allgemeine Staatslehre, 1964, S. 111; vergl. auch Kreuzer, Zuständigkeitsübertragungen bei Verfassungsrichterwahlen und Immunitätsentscheidungen des Deutschen Bundestages in: Der Staat, Bd. VII, 1968, S. 183 ff, insbesondere Anm. 7 S. 184; er rechtfertigt in überzeugender Weise die Geltung des verwaltungsrechtlichen Verbots von Kompetenzübertragungen ohne Ermächtigung seitens des Kompetenzgebers auch im Verfassungsrecht

2) Lichterfeld, a. a. O. S. 221/222

3) Zur Abgrenzung parlamentarischer Mitwirkungsrechte beim Etatvollzug und besonders die Beschränkung der Legislative auf eine Kontrollfunktion Goltz, DÖV 65, S. 605 ff (611 - 613, 615)

Ausgaben entgegengewirkt zu werden. Da solche Konjunkturschwankungen häufig zum Zeitpunkt der Budgetplanung und Budgetverabschiedung nicht vorauszusehen waren ("unvorhergesehen" sind), gleichzeitig aber rasch reagiert werden muß, um den konjunkturellen Schwankungen ohne große zeitliche Verzögerung schnell und wirksam zu begegnen, käme eine Anwendung des Art. 112 GG für die jetzt notwendigen Ausgaben während des Etatvollzugs in Betracht. Denn außer dem Tatbestandsmerkmal "unvorhergesehen" wäre auch die Voraussetzung der "Unabweisbarkeit" gegeben.[1] Diese liegt u.a. dann vor (s.o.), wenn ohne entsprechende Ausgaben eine Grundentscheidung der Verfassung verletzt würde. Eine solche Grundentscheidung der Verfassung im Rahmen des Haushaltsrechts ist die Verpflichtung des Bundes, bei seiner Haushaltswirtschaft dem gesamtwirtschaftlichen Gleichgewicht Rechnung zu tragen, Art. 109 Abs. 2 GG; d.h. also hier konkret, während des Etatvollzugs aktive Konjunkturpolitik zu betreiben.[2] Eine Unabweisbarkeit wäre infolgedessen zu bejahen, falls zur Abwehr einer Rezessionsphase überplanmäßige oder gar außerplanmäßige Mittel erforderlich sind.

Es ist also nicht verwunderlich, wenn der Verf.GH NW in seinem Urteil vom 3. 10. 1968 [3] eine aktive Konjunkturpolitik des Finanzministers von NW über dessen Recht zu außeretatmäßigen Ausgaben billigte. Henle stellt in seiner Anmerkung zu diesem Urteil fest,[4] das Zusammentreffen folgender zweier Daten sei "nicht ohne Charme": Die Entscheidung des Finanzministers von NW, eine Konjunkturspritze mit außeretatmäßigen Ausgaben zu finanzieren, fiel am

---

1) vergl. Vialon, Haushaltsrecht S. 219, "Eine Ausgabe ist unabweisbar, wenn sie ohne Beeinträchtigung schwerwiegender ... wirtschaftlicher Bundesinteressen nicht zeitlich aufgeschoben werden kann"

2) Hanreich, a. a. O. S. 65

3) OVGE 24, S. 296 ff

4) [illegible] DÖV 69, S. 59

7. Juni 1967. "Tags darauf wurde das Stabilitätsgesetz ausgefertigt."
Abgesehen von dem in der Tat interessanten Datentreff stellt sich die Frage, ob sich durch das Stabilitätsgesetz eine Änderung in der Beurteilung der Finanzierung von Konjunkturausgaben über außeretatmäßige Mittel ergibt.
Nach § 8 Abs. 1 i.V.m.§ 6 Abs. 2 StabG. muß der BFM in den Haushaltsplan zur Abwehr eventueller konjunktureller Rezessionsphasen einen Leertitel einfügen, aus dem die dann notwendigen Ausgaben zu finanzieren sind. Dieser Leertitel kann eine Größe von mehreren Milliarden DM erreichen. Der Rechtsausschuß des Bundestages[1] stellte sich auf den Standpunkt, angesichts dieser Größenordnung sei die Auffassung der Bundesregierung,[2] zusätzliche Mittel nach § 6 Abs. 2 StabG. über Art. 112 GG finanzieren zu können, einfach abwegig. Soweit reiche das Notermächtigungsgesetz des BFM nicht.[3] Der Auffassung des Rechtsausschusses des Bundestages ist im Ergebnis, doch nicht in der Begründung zuzustimmen. Das Notermächtigungsrecht des BFM ist, wenn es der Abwehr (auch wirtschaftlicher) Gefahren dient, der Höhe nach nicht begrenzt. Denn weder das GG noch die BHO setzen ihm derartige der Höhe nach begrenzte Schranken. Eine Wirkung hat jedoch der im Haushaltsplan einzustellende Leertitel. Er ist gerade dafür gedacht, zwar nicht konkret aber doch abstrakt vorhergesehenen Rezessionsphasen zu begegnen. Bei diesem Sachverhalt kann man nicht mehr davon sprechen, daß eine konjunkturelle Rezessionsphase für den BFM "unvorhergesehen" sei; wenn er schon zum Zeitpunkt der Etatplanung bzw. Etatverabschiedung

---

1) Rechtsausschuß des Bundestages, Sitzung vom 12. 10. 1966, Prot. S. 14 ff
2) BT-Drucks. V/890, S. 12
3) vergl. Möller, Stabilitätsgesetz, S. 142

Vorsorge für einen solchen Fall treffen, d.h. mit seinem evtl. Eintritt rechnen mußte, dann ist das Tatbestandsmerkmal "unvorhergesehen" i.S.d. Art. 112 GG nicht erfüllt.
Überdies gilt es noch etwas weiteres zu bedenken: Ausgaben aus dem Leertitel können eine Summe von über 5 Mrd. DM erreichen,[1] mit denen im Laufe eines Haushaltsjahres einer Rezessionsphase entgegengetreten werden kann. Da diese Summe in einem laufenden Haushaltsjahr ausreichend sein dürfte,[2] also zur Bewältigung einer wirtschaftlichen Notsituation aus Konjunkturgründen Mittel vorhanden sind, liegt auch kein "unabweisbares Bedürfnis" für außeretatmäßige Ausgaben nach Art. 112 GG vor.
Zur Finanzierung von Ausgaben in einer Rezessionsphase ist Art. 112 GG demnach nicht heranzuziehen. Wohl aber kommt ihm eine Bedeutung zu in Zeiten der Hochkonjunktur: er kann dann eine Sperrwirkung entfalten, wenn der BFM es ablehnt, in derartigen Phasen zusätzliche außeretatmässige Ausgaben zuzulassen, welche geeignet wären, prozyklisch zu wirken.

4. Die verfassungsrechtliche Bedeutung des Art. 112 GG

Das schon mehrfach angesprochene Urteil des Verf.GH NW. zwingt nicht nur zu einer Beurteilung des Art. 112 GG als Ermächtigungsgrundlage für außeretatmäßige Konjunkturausgaben. Der Verf.GH hat auch einige grundsätzliche Bemerkungen zur verfassungsrechtlichen Bedeutung des Notbewilligungsrechts gemacht, zu denen hier Stellung zu nehmen ist:

---

1) Konjunkturausgleichsrücklage und Kreditermächtigung bis zu 5 Mrd. DM, § 6 Abs. 2 und Abs. 3 StabG.

2) Es wird wahrscheinlich für die Exekutive sogar ein Problem sein, zusätzliche 5 Mrd. DM noch im Laufe einer Etatperiode überhaupt auszugeben.

a) Der Verf.GH sieht das Notbewilligungsrecht des Finanzministers als ein selbständig neben dem parlamentarischen Budgetrecht stehendes Bewilligungsrecht an.[1] Die vom Finanzminister bewilligten Mehrausgaben bedürften keiner konkreten Deckung, da ihnen die Gesamteinnahmen des Staates als allgemeine Deckung gegenüberstünden. Auf die Bewilligungskompetenz des Parlaments brauche der Finanzminister keine Rücksicht zu nehmen.
Das Notbewilligungsrecht des Finanzministers sei eine verfassungsrechtlich geregelte Durchbrechung des parlamentarischen Budgetbewilligungsrechts. Es sei nur insofern beschränkt, als der Finanzminister nicht willkürlich handeln und Mehrausgaben nur in der Höhe machen dürfe, als sie nach seinem pflichtgemäßen Ermessen unbedingt erforderlich seien. Ferner sei es nicht erlaubt, höherwertige Interessen zu gefährden.[2]

b) Diese grundsätzlichen Ausführungen zur verfassungsrechtlichen Bedeutung des Notbewilligungsrechts sind auf recht herbe Kritik gestoßen. Deumeland[3] und Lilien-Waldau[4] besonders lehnen sie kategorisch ab. Lilien-Waldau führt aus,[5] der VerfGH habe nur ein gleichberechtigtes Nebeneinander von Bewilligungsrecht des Finanzministers und parlamentarischem Budgetrecht konstatiert. Begründet habe er es nicht, denn zum Ausnahme-

---

1) OVGE 24, 296 ff (308 ff)
2) OVGE 24, 312
3) Deumeland, DÖH 1969/70, S. 93 ff
4) Lilien-Waldau, a. a. O. S. 21 ff
5) Lilien-Waldau, a. a. O. S. 22

charakter der Vorschrift des Art. 112 GG[1] habe er nicht Stellung genommen. Das Recht der Volksvertretung, das Budget zu bewilligen, sichere die Vorrangstellung des Parlaments gegenüber der Exekutive. Aus diesem unverzichtbaren Recht der Volksvertretung, durch welches diese ihre Dominanz im demokratischen Staate wahre, folgert er die Überordnung des parlamentarischen Budgetrechts über das Notbewilligungsrecht des Finanzministers.[2]

Ähnlich argumentiert Deumeland, der darauf hinweist, daß das Budgetbewilligungsrecht eine Ausprägung des in Art. 20 GG niedergelegten Demokratieprinzips sei; aus diesem Prinzip folge der Ausnahmecharakter der Vorschrift des Art. 112 GG.[3]

c) Zu entscheiden ist demnach, um eine Formulierung Henles[4] zu gebrauchen, ob das Notbewilligungsrecht des Finanzministers im Verhältnis zum parlamentarischen Bewilligungsrecht ein "aliud" oder ein "minus" ist.
Nach Art. 110 Abs. 1 S. 1 GG müssen alle Ausgaben in den Haushaltsplan eingestellt und vom Parlament vor Beginn eines jeden Rechnungsjahres bewilligt werden, Art. 110 Abs.2 S. 1 GG. Damit ist der in fast allen demokratisch regierten Staaten geltende Grundsatz der parlamentarischen Budgetbewilligung im Grundgesetz verfassungskräftig festgelegt. Für den "Normalfall" gilt der absolute Vorrang des Parlaments bei der Mittelbewilligung für Aufgaben des Staates. Da fast alle staatlichen Aufgaben mit Ausgaben verbunden sind,

---

1) resp. Art. 85 LV NW

2) Lilien-Waldau, a.a.O. S. 26/27

3) Für den Ausnahmecharakter der Vorschrift des Art. 112 GG auch Bühler, Bonner Kommentar, Art. 112, Anm. II, 1; Plaum, a.a.O. S. 43

4) Henle, DÖV 69, 59

ist sie ein wichtiges Instrument der Legislative, Einfluß auf das Handeln der Exekutive zu nehmen und insofern ein essentielles Recht einer demokratischen Volksvertretung.[1] Doch beruhen die Entscheidungen des Parlaments auf der vorbereitenden Etatplanung der Exekutive. Es ist fast kaum denkbar, daß im Laufe der Etatberatungen ein mit detaillierter Sachkenntnis ausgearbeiteter Etatentwurf der Regierung völlig umgestaltet wird. Da der Haushaltsplan seit Inkrafttreten des Stabilitätsgesetzes, s. § 9 Abs. 1 u. 2 StabG., aus dem von der Regierung allein beschlossenen fünfjährigen Finanzplan[2] entwickelt wird,[3] hat der Einfluß der Regierung auf die Etatgestaltung erheblich zugenommen. Vaubel weist darauf hin,[4] daß die Etatberatungen durch ihren Umfang die Spann- und Arbeitskraft des Parlaments überlaste und es häufig zu oberflächlichen Beratungen der einzelnen Etatansätze komme. Interessant ist in diesem Zusammenhang der von Tretner[5] mitgeteilte Tatbestand, daß im Laufe der Plenarberatungen des Bundeshaushaltes 1961 bei einem Volumen von 48,1 Mrd. DM nur Etatpositionen in Höhe von 180 000 DM "hin- und hergeschoben wurden".[6] - Entscheidend jedoch ist,

---

1) Deumeland, a.a.O. S. 95

2) vergl. Vaubel, Die Vorausbewilligung von Staatsausgaben, 1968, S. 22

3) s. dazu unten S. 170 ff

4) Vaubel a.a.O.

5) Tretner, Langfristige Planung von Staatsausgaben, 1964, S. 12

6) Die Arbeit im Haushaltsausschuß ist erheblich detaillierter. Hier kann der Etatentwurf durchaus in einigen Teilen wesentliche Änderungen erfahren. s. Schäfer, Aufgabe und Arbeitsweise des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages, in: Finanzwissenschaft und Finanzpolitik, S. 251 ff, diese Änderungen werden zumeist in die Regierungsvorlage übernommen und dem Plenum zur Beschlußfassung unterbreitet

daß das Parlament, falls es dies will, das Letztentscheidungsrecht und auch die Möglichkeit zur Änderung der ihm von der Regierung vorgelegten Etatplanung besitzt, allerdings unter erheblicher Mitwirkung der Exekutive.[1] Dieses im GG, der BHO und dem StabG vorgesehene Verfahren im Budgetkreislauf mit der verschiedenen Rollenverteilung zwischen Regierung und Parlament in den einzelnen Etatstadien weist "auf die rechtliche Notwendigkeit kooperativen Verhaltens"[2] von Regierung und Parlament hin. Unabhängig von der Beurteilung der Rechtsnatur des Haushaltsplans ist dieser von Heckel zu Recht als "staatsleitender Gesamtakt der Regierung und des Parlaments" qualifiziert worden. Insoweit steht die Staatsleitung (rechtlich und politisch) Regierung und Parlament "gewissermaßen zur gesamten Hand zu".[3] Das schließt nicht aus, daß es dabei zu erheblichen Interessengegensätzen und unterschiedlichen Beurteilungen über das Wie und Was der Staatsleitung zwischen Regierung und Parlament kommen kann. Der Staatswagen ist in der Demokratie nicht notwendig ein Einspänner. Es wirken durchaus verschiedene Kräfte auf ihn ein, die sich gerade beim Etat sehr deutlich manifestieren können, etwa wenn das Parlament andere Prioritäten setzen will als die Regierung. Doch bedeutet die rechtliche Dominanz der Volksvertretung bei der Budgetbewilligung nicht, daß sie sich gegenüber der Regierung stets durchsetzen kann. Um zu verhindern, daß eine der

---

1) Überspitzt formuliert könnte man vielleicht sagen: neben der rechtlichen Dominanz des Parlaments steht die faktische der Regierung

2) Henle, DÖV 69, 59

3) Friesenhahn, Parlament und Regierung im modernen Staat in: VVDStRL Heft 16, 1958 S. 9 ff (47/38)

Mächte zu übermächtig wird, hat das GG zur Balancierung der unterschiedlichen Kräfte ein System von Kontrollen und Gegenkontrollen geschaffen, auf das schon früher hingewiesen wurde.[1] Der Primat der Volksvertretung bei der Budgetbewilligung besteht nicht unbeschränkt. Es ist dem Parlament z.B. verwehrt, beliebig Haushaltsansätze und die Gesamtsumme des Etats zu erhöhen oder ausgabewirksame Gesetze zu beschließen. Art. 113 GG ermächtigt die Regierung, dem einen Riegel vorzuschieben. Das Budgetrecht des Parlaments ist schon für den Normalfall durch Abwehrrechte der Regierung begrenzt.

Andererseits muß wiederum sichergestellt werden, daß die Exekutive, welche die Einnahmen verwaltet, diese nicht zu vom Parlament nicht bewilligten Ausgaben benutzt und auf diese Weise den im Haushaltsplan manifestierten Willen des Parlaments mißachtet. Außer der meist zu wenig effektiven nachherigen Kontrolle bei der Rechnungslegung bedarf es dazu einer mitlaufenden Haushaltskontrolle, welche auch das Parlament wahrnehmen könnte, die aber das Grundgesetz mit Art. 112 GG dem BFM übertragen hat. Art. 112 GG entfaltet für diese Funktion ein negatives Abwehrrecht und macht den BFM zum Hüter des parlamentarischen Budgetrechts für den Normalfall.

Was für den Normal-, d.i. der Regelfall, gilt, muß nicht auch für den Ausnahmefall gültig sein.

Art. 112 GG gestattet dem BFM, nach Inkrafttreten des Haushaltsplans außeretatmäßig Mittel zu bewilligen. Dieses Bewilligungsrecht ist eine Durchbrechung des grundsätz-

---

1) s. o. S. 102

lichen Alleinbewilligungsrechts des Parlaments. Dieser Ausnahmefall ist auf Notfälle ("unabweisbare Bedürfnisse") beschränkt.
Der Ausnahmefall wird dadurch charakterisiert, daß er, wie das Wort schon sagt, als Ausnahme, d. h. in der Häufigkeitstypik selten, vorkommt. Insoweit ist es gerechtfertigt, die für diese Sachverhalte getroffene Regelung als Ausnahmerecht zu kennzeichnen.
Doch die Schlußfolgerung,[1] das Ausnahmerecht stehe in der Rangfolge der Rechte unter dem für den Normalfall geltenden Recht, kann nicht geteilt werden. Das Häufigkeitsvorkommen besagt noch nichts über das Verhältnis der Rechte zueinander. Die Charakterisierung als Ausnahmerecht ist kein rechtliches Qualitätsmerkmal. Für einen derartigen Vergleich bedarf es anderer Kriterien.

Es ist festzustellen, daß "normales" Budgetbewilligungsrecht des Bundestages und Notbewilligungsrecht des BFM sich nicht nur häufigkeitstypisch unterscheiden, sondern auch sachlich ganz unterschiedliche Tatbestände regeln: normalen Budgetablauf und Notsituation. Für beide muß eine Regelung getroffen sein. Während das parlamentarische Budgetrecht der Legislative Einflußnahme auf und Kontrolle über die Regierung sichern soll, geht es bei dem Notbewilligungsrecht um das Existenzrecht und - bezogen auf die Bürger - die Existenzpflicht des Staates, der im Interesse Aller Gefahren abzuwehren und Schaden zu verhüten hat. Dem Budgetrecht des Parlaments vorgelagert ist die Pflicht des Staates, in Notfällen alle zur Erfüllung unabweisbarer Staatsaufgaben erforderlichen Ausgaben zu leisten.[2] Der Haushaltsplan, für den der Grundsatz der Vorherigkeit gilt, kann nicht sämtliche auch für

---

[1] s. statt vieler Lilien-Waldau, a. a. O. S. 26 f
[2] s. VGH NW, a. a. O. S. 301/302

unvorhergesehene Notfälle dringenden Ausgaben erfassen. Es bedarf zwingend eines Notbewilligungsrechts, das neben dem für den Normalfall geltenden parlamentarischen Budgetbewilligungsrecht steht, damit der Staat in Notsituationen nicht kapitulieren muß und das im Interesse des ganzen Staates erforderliche Handeln nicht lahmgelegt wird. Dieses Notbewilligungsrecht muß in der Hand einer Instanz sein, die entsprechend dem Gebot der Stunde schnell und flexibel reagieren kann.

Da in einem Staat Normalfall und Notfall vorkommen, beide geregelt sein müssen, die Regelung für den Notfall im Interesse des Staates zumindest so wichtig ist wie die für den meist unproblematischen Normalfall, muß von einer Gleichwertigkeit beider Rechte ausgegangen werden. Das Notbewilligungsrecht ist kein "minus" im Verhältnis zum parlamentarischen Budgetbewilligungsrecht, sondern ein "aliud".[1)]

Damit ist noch keine Aussage darüber gemacht, in wessen Hand das Notbewilligungsrecht zu legen ist. Diese Entscheidung trifft der Verfassungsgeber. Denkbar wäre es, das Notbewilligungsrecht einem kleinen, flexiblen, stets präsenten parlamentarischen Vertrauensmännergremium oder etwa dem Haushaltsausschuß des Bundestages anzuvertrauen. Das Grundgesetz hat sich dafür entschieden, das Notbewilligungsrecht dem BFM als einem Mitglied der Exekutive zu übertragen.[2)] "Die Exekutive ist par excellance die informierte Gewalt."[3)] Der ihr und damit auch dem BFM jederzeit zur Verfügung

---

1) Im Ergebnis ist also der Entscheidung des Verf.GH NW zuzustimmen. A A. Lilien-Waldau, a.a.O; Deumeland a.a.O.

2) s. a. die vom Grundgesetz mit Art. 111 GG getroffene Entscheidung, das Nothaushaltsrecht der Regierung zu übertragen.

stehende Apparat sichert eine Informationsintensität, Reaktionsschnelligkeit und Handlungsfähigkeit, welche der des Parlaments weit überlegen ist. Es ist darum eine im Interesse des Staates begrüßenswerte Entscheidung des Grundgesetzes, eine Ausnahme vom Alleinbewilligungsrecht des Parlaments zuzulassen. Legislative und Exekutive teilen sich auf diese Weise die Staatsleitung dergestalt, daß das Parlament die Entscheidung für den Normalfall, die Regierung bzw. der BFM die Entscheidung für den Notfall trifft. Die vom Grundgesetz getroffene Regelung ist auch insofern systemgerecht, als sie das Notbewilligungsrecht nicht der Regierung, sondern gerade dem BFM als pflichtigem Hüter des parlamentarischen Budgetrechts gegen die Exekutive zuweist. Denn dadurch sichert es bei verfassungsmäßigem Handeln des BFM, daß der Ausnahmefall nicht zur Regel pervertiert und damit der Normalfall und das parlamentarische Budgetrecht unterminiert wird.
Gleichzeitig wiederum besteht im Grundgesetz ein auch zur Wahrung des parlamentarischen Budgetrechts und ebenfalls für das Notbewilligungsrecht geltendes System von Kontrollen und Gegenkontrollen, und das nicht nur in Form einer nachträglichen Kontrolle bei der Rechnungslegung. Zwar ist es dem Bundestag verwehrt, mit einem Mißtrauensvotum den BFM aus der Regierung zu "schießen". Doch kann er, wenn er die Handhabung des Notbewilligungsrechts durch den BFM mißbilligt, im extremen Fall seine Entlassung verlangen und - falls der Bundeskanzler dem nicht folgt - mit einem Mißtrauensvotum die ganze Regierung stürzen. Auch unterhalb der Schwelle der scharfen Waffe des Mißtrauensvotums hat der Bundestag einige Rechte, welche ihm eine mitlau-

fende Kontrolle des Notbewilligungsrechts sichern, als da sind: Auskunfts- und Informationsrechte des Bundestages und ihnen korrespondierend eine Auskunftspflicht der Bundesregierung. Das kommt zum Ausdruck im Zitierungsrecht inklusive des Frage- und Interpellationsrechts[1] des Bundestages gem. Art. 43 Abs. 1 GG; in den kleinen und großen Anfragen im Bundestag, §§ 105 ff GO des Bundestages, § 110 GO des Bundestages, und in den mündlichen Anfragen und Fragestunden, § 111 GO des Bundestages. Ferner hat der Bundestag die Möglichkeit, einen Untersuchungsausschuß einzusetzen, Art. 44 GG, welcher die Praxis des Notbewilligungsrechts durch den BFM laufend überprüfen kann. Letztlich sei noch auf das durch § 37 Abs. 4 BHO verbesserte Informationsrecht des Bundestages hingewiesen. § 37 Abs. 4 BHO macht dem BFM zur Pflicht, dem Bundestag unverzüglich bzw. vierteljährlich Haushaltsüberschreitungen mitzuteilen.

Als Ergebnis ist festzuhalten: Das Notbewilligungsrecht des BFM ersetzt den Bewilligungsakt des Parlaments.[2] Woher er die Mittel zu nehmen hat, ist nicht gesagt. Er handelt insoweit auf der "Drehscheibe der Gewaltenteilung wie ein Gesetzgeber."[3] [4]

---

1) v.Mangoldt-Klein, a. a. O. S. 1195

2) BVerfGE 20, S. 56 ff (90)

3) Goltz, DÖH 55, S. 41 ff (42)

4) s. a. Piduch, Bundeshaushaltsrecht, § 37, Erl. 9; er weist darauf hin, daß in der neuen BHO eine dem § 83 RHO vergleichbare Bestimmung fortgefallen ist. Einer wie in der RHO mit § 83 normierten Genehmigung des Parlaments für außeretatmäßige Ausgaben des BFM bedarf es nicht mehr. Auch das dürfte dafür sprechen, von einem selbständigen Bewilligungsrecht des BFM auszugehen. Zur Problematik des § 83 RHO vergl. Kanzler, DÖH 56, S. 132 u. Charlet, DÖH 56 S. 33 ff; vergl. aber Lilien-Waldau, a. a. O. S. 24 u. Anm. 77 ebd.

d) Sein Bewilligungsrecht ist allerdings nicht unbeschränkt. Art. 110 Abs. 1 S. 2 GG setzt ihm eine erste Grenze. Das von ihm ausgesprochene Gebot des Haushaltsgleichgewichts gilt auch für das Notbewilligungsrecht. Der BFM darf also keine Ausgaben finanzieren, die das Haushaltsgleichgewicht gefährden und in ein Defizit zielen.[1] Sein Bewilligungsrecht geht demnach nicht weiter als das des Parlaments. Es endet wie dieses an der Grenze des Haushaltsgleichgewichts.[2] Er muß für alle Ausgaben eine konkrete Deckung zur Verfügung haben.[3] Das in Art. 110 Abs. 1 S. 2 GG statuierte Gebot eines materiellen Haushaltsausgleichs läßt kein (auch vorübergehendes) Defizit und eine Deckungsmöglichkeit erst im folgenden Haushaltsjahr zu.[4]
Weniger eine Begrenzung des Notbewilligungsrechts als vielmehr eine Sicherung des parlamentarischen Budgetbewilligungsrechts stellt § 37 BHO,[5] der den § 33 RHO ersetzt, dar. Wie schon oben ausgeführt, tastet er das

---

1) Vialon, a. a. O.

2) Insofern besteht ein Unterschied im Verhältnis zu dem Sachverhalt, über den der VerfGH NW zu entscheiden hatte. Art. 81 Abs. 2 S.3 LV NW normiert den Haushaltsausgleich nur als Sollvorschrift. Ein zeitweises Defizit in Ausnahmefällen wäre danach zulässig. Vergl. darum auch VerfGH NW, OVGE 24, 309

3) wie Fußn. 2

4) Der Sicherung des Haushaltsausgleichs dient auch der § 37 Abs. 3 BHO, welcher anordnet, daß außeretatmäßige Ausgaben durch Einsparungen an anderen Stellen desselben Einzelplans ausgeglichen werden sollen. s.a. Hettlage, Grundfragen einer Neuordnung des deutschen Finanzrechts, in: Finanzwissenschaft und Finanzpolitik, S. 77 ff (98/99)

5) § 37 erfaßt nicht nur außeretatmäßige Ausgaben, sondern auch Verpflichtungen, § 37 Abs.2, die zu ungedeckten Mehrausgaben führen können

Recht des BFM nach Art. 112 GG nicht an. Durch die von ihm in Abs. 1 S. 3 gegebene nähere Definition des Tatbestandsmerkmals "Unabweisbarkeit", das Verbot der Programmänderung, Abs. 1 S. 4, und die Mitteilungspflicht an den Bundestag, Abs. 4, will er nur sicherstellen, daß dem Normalfall soweit als möglich Geltung verschafft und er nicht durch die Exekutive mit unechten Notfällen umgangen wird. Dem gleichen Zweck dient auch die Bestimmung, § 37 Abs. 1 S. 2, daß jene Ausgaben nicht unabweisbar sind, die ohne weiteres bis zur Vorlage eines Nachtragshaushalts zurückgestellt werden können. Ein von der BHO[1] vorgesehenes, beschleunigtes Nachtragsverfahren will dieses Ziel erreichen. All diese Vorschriften der BHO sind - einfach gesetzlich - eine Ausprägung des schon im Grundgesetz angelegten Systems von Kontrollen und Gegenkontrollen, hier zur Kontrolle und Wahrung des parlamentarischen Etatrechts dienend.

5. Art. 112 GG als Ersatzbewilligungsrecht des BFM?

Es bleibt letztlich noch zu untersuchen, ob dem BFM mit Art. 112 GG ein Ersatzbewilligungsrecht zusteht, wenn der Bundestag eine notwendige Ausgabe zu bewilligen ablehnte.

Im Unterschied vom Haushaltsrecht im objektiven Sinne wird unter dem Begriff des 'Haushaltsrechts im subjektiven Sinne' verstanden der "Inbegriff der staatsrechtlichen Befugnisse, welche den gesetzgebenden Körperschaften im Rahmen des objektiven Budgetrechts zukommen."[2] Die wichtigste der so beschriebenen Kompetenzen des Parlaments ist sein Budgetbewilligungsrecht.[3] Grund-

---

1) § 33 BHO i.V.m. § 94 GO des Bundestages

2) Heckel, HdbDStR II S. 358, Anm. 2

3) Lichterfeld, a. a. O. S. 63

sätzlich läßt sich nur dann von einem Budgetbewilligungs-"Recht" im subjektiven Sinne sprechen, wenn das Parlament in seiner Entscheidungsfreiheit ganz oder wenigstens teilweise frei ist. Sonst bestünde weniger ein Etatbewilligungs-"Recht", als vielmehr eine Etatbewilligungs-"Pflicht".[1] Auch hier hat der preußische Verfassungskonflikt von 1862 problemklärend gewirkt. Es setzte sich im deutschen Staatsrecht der Grundsatz eines nur beschränkten parlamentarischen Bewilligungsrechts und einer Teilung der Ausgaben in rechtlich gebotene und rechtlich nicht gebotene durch. Ein freies Budgetbewilligungsrecht des Parlaments wurde nur noch hinsichtlich nicht gebotener Ausgaben anerkannt. Die Subordination des parlamentarischen Etatbewilligungsrechts unter die jeweils bestehenden Gesetze bestimmt bis auf den heutigen Tag seine "verfassungssystematische Stellung" und brachte bestimmte Grundsätze hervor, die trotz konstitutioneller Herkunft auch für das gegenwärtige Recht gelten: [1] [2]

(1) Bewilligen muß das Parlament nach Grund und Höhe die aus Gesetzen oder privaten Rechtstiteln folgenden "rechtlich gebotenen" Staatsausgaben.

(2) Für die "staatlich gebotenen" Ausgaben[3], welche zur Erfüllung gesetz- und verfassungsmäßiger Staatsaufgaben notwendig sind,[4] besteht dem Grunde nach eine Bewilligungspflicht. Dazu zählen etwa die zur Durchsetzung des Rechts eingerichteten Gerichtsorganisationen sowie der ganze zum Gesetzesvollzug und zur Verwaltung notwendige Exekutivapparat.[5]

---

1) zum folgenden vergl. Lichterfeld, a. a. O. S. 65/66;

2) zum folgenden s. Böckenförde, Organisationsgewalt, S. 110 f

3) zu den Differenzen in Wissenschaft und Praxis bezügl. dieser Ausgabenart s. Böckenförde, Fußn. 7, S. 110

4) vergl. auch Hoegner, Organisationsrecht und Budgetrecht, BayVBL 56, S. 1 f (2)

5) vergl. auch Heckel, HdbDStR, II S. 398 f

Der Höhe nach, die durchaus umstritten sein kann, besteht eine beschränkte Entscheidungsfreiheit des Parlaments.

(3) Für alle sonstigen Ausgaben, die allgemein als "freie", "ungebundene", "rechtlich nicht gebotene", bezeichnet werden, besteht nach Grund und Höhe eine ungebundene Bewilligungsfreiheit.[1]

Diese "spezifisch staatlichen" Leitsätze gelten auch für eine parlamentarische Demokratie und engen das Budgebewilligungsrecht nicht mehr ein, als zur Erfüllung der staatlichen Aufgaben notwendig ist,[2] denn auch in einer Demokratie kann die gesamte Staatstätigkeit nicht unter dem Vorbehalt einer alljährlichen völlig ungebundenen Haushaltsbewilligung durch das Parlament gestellt werden? Nur in diesem eingeschränkten Rahmen kann also von einem freien parlamentarischen Budgetrecht im subjektiven Sinne gesprochen werden.

Böckenförde[3] macht den Vorschlag, in den Fällen, da der Bundestag sich weigert, staatsrechtlich notwendige Ausgaben zu bewilligen, und er sich damit in Widerspruch zu den rechtlichen Verpflichtungen setzt, denen er bei der Bewilligung unterliegt, Art. 112 GG als Ersatzbewilligungsrecht zuzulassen.

Lilien-Waldau[4] will bei diesem Sachverhalt Art. 111 GG heranziehen. - Art. 111 GG dürfte aber wohl nicht in Betracht kommen. Denn er setzt nach dem klaren Wortlaut das Fehlen eines Haushaltsplans voraus; und für eine entsprechende Anwendung des Art. 111 GG, der nur eine haushaltslose Zeit überbrücken will, fehlt jeder Anhaltspunkt.

---

1) Bei ihnen kommt ein Ersatzbewilligungsrecht überhaupt nicht in Betracht. Denn insoweit gilt absolut das freie Budgetbewilligungsrecht des Parlaments

2) Böckenförde, a.a.O. S. 110/111

3) Böckenförde, a.a.O. S. 311

4) Lilien-Waldau, a.a.O. S. 35

Aber auch der Vorschlag Böckenfördes ist nicht problemlos. Denn in den Fällen, da der Bundestag eine staatsrechtlich notwendige Ausgabe zwar gesehen, aber zu bewilligen abgelehnt hat, liegt kein "unvorhergesehenes" Bedürfnis i.S.d. Art. 112 GG vor. Seine analoge Anwendung rechtfertigt Böckenförde damit, daß der BFM die Verantwortung für eine ordnungsgemäße Haushaltswirtschaft trage. Doch diese trifft im Normalfall auch und gerade den Bundestag, dessen Budgetbewilligungsrecht der Legitimation entbehrte, würde er es nicht ordnungsgemäß handhaben. Daher läßt sich - im Ergebnis Böckenförde zustimmend - eine entsprechende Anwendung des Art. 112 GG nur mit der Zielrichtung und dem Aufgabenbereich des Art. 112 GG begründen. Dieser will Notfällen begegnen. Wenn "rechtlich gebotene" Ausgaben (oben unter (1)) vom Parlament nicht bewilligt werden, besteht eine Notsituation insofern, als sie ohne Rücksicht auf Haushaltsmittel rechtlich durchgesetzt werden können, falls sie Ansprüche Dritter begründen.[1] Auch bei der Verweigerung "staatlich gebotener" Ausgaben (oben unter (2)) besteht eine Notsituation, da ohne sie eine Existenzgefährdung des Staates eintreten kann. Weil sich nach der hier vertretenen Auffassung Parlament und Exekutive in die Staatsleitung teilen und ein exekutives Bewilligungsrecht eben, aber auch nur für Notsituationen, besteht, dürfte eine entsprechende Anwendung des Art. 112 GG gerechtfertigt sein.[2]

---

1) Vergl. Maunz-Dürig-Herzog, Art. 112, Rdnr. 6

2) Den Schwierigkeiten mit dem Tatbestandsmerkmal "unvorhergesehen" könnte man bei einer analogen Anwendung dadurch begegnen, daß man dieses Tatbestandsmerkmal ganz subjektiv - also auf den BFM bezogen, wie z.B. der VerfGH NW OVGE 24, 310 - sieht und auf den Zeitpunkt der Etatplanung abstellt, an dem der BFM eine Verweigerung des Parlaments nicht vorhersehen konnte.

4. Kapitel

Die Pflicht des BFM zur Rechnungslegung nach Art. 114 GG

Außer der vorherigen Kontrolle, welche das Parlament bei der Feststellung des Haushaltsplans gem. Art. 110 GG ausübt, steht ihm auch das Recht zur nachträglichen Kontrolle der Haushaltsführung der Exekutive zu, Art. 114 GG.[1] Mit der in Art. 114 GG vorgesehenen Rechnungslegung schließt der Budgetkreislauf. Die Haushalts- und Vermögensrechnung ist ein "rückschauendes Spiegelbild"[2] des abgelaufenen Haushalts- und Rechnungsjahres. Die Rechnungslegungspflicht für die Haushaltswirtschaft obliegt nach Art. 114 GG dem BFM. Das ist die sinnvolle Ergänzung zu der ihm mit Art. 112 GG übertragenen mitlaufenden Haushaltskontrolle im Exekutivbereich.
Die Abschlußrechnung stellt der BFM auf "unter alleiniger Verantwortung ... im Bereich der Finanzfunktion."[3] Die Rechnungslegung umfaßt alle Haushaltseinnahmen und -ausgaben sowie den Bestand des Vermögens und die Veränderung der Schulden.[4] Die notwendigen Unterlagen fordert der BFM von den Bundesministerien und obersten Bundesbehörden an.[5] Seiner Pflicht zur Rechnungslegung kommt der BFM dadurch nach, daß er eine Bundeshaushaltsrechnung, welche aus den Zentralrechnungen für die Einzelpläne besteht,

---

1) s. von Mangoldt, Kommentar, S. 598

2) Piduch, Bundeshaushaltsrecht, Art. 114,Erl.1

3) Wacke, Finanzwesen, S. 104; s. dazu die berechtigte Kritik Plaums, a.a.O. S. 50, Anm. 169 an dem Begriff Finanzfunktion, der als Rechtsbegriff unklar und überdies schwer abzugrenzen ist

4) Helmert, Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen, S. 448

5) von Mangoldt, a.a.O.

und eine Vermögensrechnung aufstellt.[1) 2)] Die Rechnungen beziehen sich sowohl auf die Recht- wie auch Zweckmäßigkeit der Ausgaben. Der BFM hat darzutun, wie er von der ihm durch das Haushaltsgesetz erteilten Ermächtigung Gebrauch gemacht hat.[3)]

Die Rechnungskontrolle erfolgt durch den Bundestag, welcher den Haushaltsplan beschlossen, und durch den Bundesrat, der am Zustandekommen des Haushaltsplans mitgewirkt hat, Art. 114 Abs. 2 GG. Um eine effektive Rechnungskontrolle von Bundesrat und Bundestag zu ermöglichen, bestimmt Art. 114 Abs. 2 GG, daß eine Rechnungsprüfung durch den unabhängigen Bundesrechnungshof voranzugehen hat. Dieser hat seinen Prüfungsbericht außer der Exekutive auch dem Bundestag und Bundesrat zuzuleiten. Die Stellung des Bundesrechnungshofes zur Exekutive und Legislative ist ein schon vielfach erörtertes Problem,[4)] auf das hier nicht mehr einzugehen ist. Es genügt hier festzuhalten, daß nach Art. 114 Abs. 2 GG der Rechnungshof seine Aufgaben gegenüber Parlament und Regierung zu erfüllen hat.[5)] "Eine sinnvolle Wahrnehmung des Budgetrechts erfordert die Kenntnis zahlreicher Daten, die der Bundestag ohne Mithilfe des Rechnungshofes nicht erlangen kann. Darüber hinaus ist das Parlament bei der Ausübung der Kontrolle über Regierung und Verwaltung in weitem Maße auf die Mitwirkung des Rechnungshofes angewiesen." Der Rechnungshof hat "seine Hilfestellung nicht nur der Bundesregierung, sondern vor allem auch dem Parlament zu leihen." [6)]

---

1) Schmidt-Bleibtreu, Klein, Art. 114, Rdnr. 4

2) Zum detaillierten technischen Ablauf s.Helmert a.a.O. S. 447, ff; Vialon, Haushaltsrecht S. 227 ff

3) Maunz-Dürig-Herzog, Art. 114, Rdnr. 4

4) Gläser, a.a.O. S. 43 ff; s. hierzu auch die Übersicht bei Hirsch, a.a.O. S. 145 Anm. 4

5) Lilien-Waldau, a.a.O. S. 52/53; dort auch ausführlicher zur Stellung des Rechnungshofes

6) Schriftlicher Bericht des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestages zur BT-Drucks. V/3605 S. 13

Der Bundesrechnungshof ist ein Hilfsorgan von Exekutive und Legislative.[1]
Der Rechnungslegung des BFM und der Kontrolle durch die Legislative folgt die Entlastung des BFM. Sie ist kein Gesetzesbeschluß, sondern ein einfacher, "schlichter Beschluß" von Bundestag und Bundesrat. Die Entlastung hat nur staatsrechtliche, keine zivilrechtlichen und strafrechtlichen Folgen.[2] Ihre politische Bedeutung liegt in der mit der Rechnungslegung verbundenen öffentlichen Debatte im Bundestag und in der vor allem von der Opposition vorgetragenen Kritik.[3]

Es fragt sich, ob der BFM einen Anspruch auf Erteilung der Entlastung hat. Das dürfte jedenfalls dann zu bejahen sein, wenn der Etatvollzug dem Haushaltsplan entspricht und der BFM sich bei der Genehmigung von außeretatmäßigen Ausgaben nach Art. 112 GG ganz im Rahmen der ihm dort gesetzten Grenzen gehalten hat.[4] Ob der BFM bzw. die Bundesregierung, falls dennoch die Entlastung verweigert wird, das Bundesverfassungsgericht gem. Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG anrufen darf, ist ein offenes Problem;[5] letztlich wird man diese Möglichkeit aber bejahen müssen.[6]

---

1) Lilien-Waldau, a. a. O. S. 53; s. a. Schäfer, Der Bundestag, 1967, S. 258, 261

2) Wacke, Finanzwesen, S. 106

3) Lilien-Waldau, a. a. O. S. 54; Hirsch, a.a.O. S. 160 f

4) Ansonsten hat der BFM die zu Recht beanstandeten Vorgänge zu beheben und erneut um Entlastung nachzusuchen. - Hält er die Beanstandung des Parlaments für unbegründet, kann er Gegenvorstellungen erheben

5) s. Vialon, Haushaltsrecht, S. 1025

6) Maunz-Dürig-Herzog, Art. 114, Rdnr. 30, Helmert, a. a. O. S. 553, Lilien-Waldau, a. a. O. S. 55

Teil V

Sonderfragen um den BFM

1. Kapitel
Der BFM in der Finanzplanung

1. Ziele der Finanzplanung

a) § 9 StabG schrieb erstmals in der deutschen Finanzgeschichte vor, "der Haushaltswirtschaft des Bundes" sei "eine fünfjährige Finanzplanung zugrunde zu legen". § 50 HGrG nahm diese Forderung auf, präzisierte sie in verfahrensrechtlicher Hinsicht und schrieb eine Fünfjahresplanung auch für die Länder vor. Damit wird in Ausführung zu Art. 109 Abs. 3 GG der Haushaltsplan des Bundes mit einer fünfjährigen Finanzplanung verknüpft. Sie und ihr Einfluß auf den Haushaltsplan, sowie die Rechte des BFM im Rahmen der Finanzplanung und ferner seine Befugnisse als Mitglied des die Finanzplanung beeinflussenden Finanzplanungs- und Konjunkturrats sowie seine Mitgliedschaft in den Bund - Länderausschüssen zur Finanzierung und Planung der Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91 a GG bedürfen hier einer kurzen Darstellung, soweit dies für die Stellung des BFM im Haushaltsrecht von Bedeutung ist.

b) Schon seit langem hatte man in Wissenschaft und Praxis herausgefunden, daß Haushaltspolitik, so wie sie traditionellerweise bisher betrieben war, immer mehr zu einem alljährlichen Flickwerk kurzatmig verfolgter Ziele wurde.[1)]

---

1) vergl. Hettlage, Wirtschaftsordnung und Finanzpolitik, Institut Finanzen und Steuern, Heft 78, 1965, S. 31; Fischer-Menshausen, Haushaltspolitik im modernen Bundesstaat, Schriften reihe des DIHT, Heft 100, 1967, S. 9 ff; Neumark, Planung in der öffentl. Finanzwirtschaft, in: Rationale Wirtschaftspolitik und Planung in der Wirtschaft von heute, Hrsg. E.Schneider, S.d.V.f. Soc.pol., NF Bd. 45, 1967, S. 123 ff.

Immer deutlicher schälte sich die Notwendigkeit einer längerfristigen Planung heraus, und zwar nicht nur einer politischen Zielplanung entsprechend den Wünschen von Politikern, Ministern, Ressorts, sondern koordiniert damit eine langfristige Finanzplanung, die das politisch Wünschbare an das finanziell Machbare band.[1)]

Es geht also bei der fünfjährigen Finanzplanung darum, Bedarfsanalysen und Programmformulierungen vorzunehmen und auf deren Basis langfristige Zielvorstellungen zu entwickeln und sie in ein finanzwirtschaftliches Konzept einzuordnen. Das bedeutet zweierlei:

(1) es wird (soll) ein Finanzgleichgewicht[2)] zwischen langfristig zu erwartenden Ausgaben und Einnahmen hergestellt werden. Dadurch wird eine rationalere Haushaltspolitik bei den alljährlich zu erstellenden kurzfristigen Haushaltsplänen erreicht, weil die Jahreshaushaltspläne in die fünfjährige Finanzplanung eingebettet sind, § 50 Abs. 1 HGrG;

(2) ein fünfjähriger Finanzplan ist irreal, wenn er nicht auf dem Hintergrund einer prospektiven wirtschaftlichen Entwicklung gesehen wird, denn sie in erster Linie beeinflußt die (Steuer-) Einnahmeerwartungen des Staates, auf denen der Plan basiert.
§ 9 Abs. 1 S. 2 StabG bestimmt darum auch, die Finanzplanung habe die "Wechselbeziehungen zu der mutmaßlichen Entwicklung des

---

1) vergl. Strauß, Finanzpolitik, 1969, S. 53

2) Im Unterschied zum beim Haushaltsplan zu erzielenden Haushaltsgleichgewicht wird hier der Begriff Finanzgleichgewicht für die Finanzplanung eingeführt. Inhaltlich meint er nichts anderes als ein langfristig zu erzielendes Haushaltsgleichgewicht.

gesamtwirtschaftlichen Leistungsvermögen darzustellen. Das bedeutet, daß die Finanzplanung wirtschaftspolitische Ziele für den Planungszeitraum mitumfassen muß. Denn die Interdependenz zwischen beiden ist so stark, daß der Finanzplan als Bedingung seiner Verwirklichung an die Analysen, Prognosen, Zielprojektionen und optimale Kombination qualitativ und quantitativ meßbarer wirtschaftspolitischer Entscheidungen gebunden ist, welche den erwähnten konjunkturellen Horizont schaffen, auf dem der Finanzplan verwirklicht werden kann. Umgekehrt beeinflußt der Finanzplan auch die wirtschaftliche Entwicklung. Besondere Auswirkungen auf sie haben die im Finanzplan vorzusehenden Investitionsprogramme vergl. § 50, Abs. 4 - 6 HGrG, II 10, 11 S. 1 StabG. Denn sie sind neben Steuer- und Kreditpolitik in hervorragendem Maße zur Verwirklichung einer konjunkturgerechten Haushaltspolitik und einer antizyklischen Ausgabepolitik geeignet.[1] Ihre flexible Handhabung ermöglicht je nach der wirtschaftlichen Situation eine Anstoß- und Multiplikatorwirkung oder bei sparsamer Durchführung einen Dämpfungs- und Kontraktionseffekt in der Wirtschaft.

Planung und Zielprojektion sind mit der Hypothek der Korrektur im Sinne einer Angleichung an die wirkliche Entwicklung belastet.[2] § 9 Abs. 3 StabG schreibt darum vor, der Finanzplan sei an die jährliche Entwicklung "anzupassen und fortzuführen".

---

1) Piduch, Bundeshaushaltsrecht, Erl. zur Bundeshaushaltsordnung i.V.m.dem HGrG und dem StabG, Teil B, Vorschriften zur Finanzplanung Erl. 8; im folgenden zit.: Piduch, Finanzplanung.

2) vergl. Möller, Die mittelfristige Finanzplanung des Bundes 1968 - 1972, 1968, S. 9

Von der jährlichen Fortschreibung der Finanzplanung sind in besonderem Maße die konjunkturwirksamen Investitionsprogramme betroffen, vergl. §§ 10 Abs. 3 StabG, 50 Abs. 5 HGrG, deren Durchführung von der jeweiligen Wirtschaftsentwicklung beeinflußt ist. Der Finanzplan ist aber nicht unverbindlich in dem Sinne, daß er nur von der wirtschaftlichen Entwicklung abhängt. Vielmehr schreibt § 50 Abs. 7 HGrG vor, die Regierung habe "rechtzeitig geeignete Maßnahmen" zu treffen, um ihn einzuhalten und auf seiner Basis eine geordnete Haushaltsentwicklung zu ermöglichen.
Dazu können in Zeiten eines konjunkturellen Hochs haushaltswirtschaftliche Sperren von Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen im jährlichen Haushaltsplan, s. § 41 BHO, ebenso dienen, wie umgekehrt in Rezessionszeiten zusätzliche im Haushaltsplan nicht vorgesehene Ausgaben.[1] Welche Bedeutung der Finanzplan bei den letzteren hat, macht § 6 Abs. 2 S. 2 StabG deutlich. Denn diese zusätzlichen Mittel dürfen grundsätzlich nur für im Finanzplan vorgesehene Investitionen und Zwecke verwendet werden.
Finanzplan und Haushaltsplan üben so eine gegenseitige Wechselwirkung aus. Der Finanzplan nimmt Einfluß auf die Aufstellung des Haushaltsplans und dieser kann umgekehrt zur Verwirklichung des Finanzplans beitragen.

2. Finanzplan und Haushaltsplan

War bisher der Haushaltsplan das einzige und umfassende Finanzplanungsinstrument, so hat er diese singulare Stellung mit Einfüh-

---

[1] Piduch, Finanzplanung, Erl. 8 - 10.

Einführung des fünfjährigen Finanzplans verloren, insbesondere nachdem § 50 Abs. 1 HGrG und § 9 StabG bestimmten, daß der Haushaltsplan aus dem Finanzplan zu entwickeln sei.[1] Rechtswirkungen hat der Finanzplan nur insofern, als er eine Bindungswirkung für die Regierung erzeugt. Für das Parlament ist er unverbindlich.[2] Es braucht die alljährlichen Haushaltspläne nicht auf seiner Grundlage zu beschließen. Der Finanzplan ist kein Mehrjahreshaushaltsplan. Der Finanzplan wird dem Parlament nur zur Kenntnisnahme vorgelegt. Eine formelle Billigung ist nicht erforderlich, § 9 Abs. 2 S. 2 StabG.

Einwirken auf die Finanzplanung der Regierung kann das Parlament nur über den Haushaltsplan. Er allein ist das normative Planungs-, Kontroll- und Vollzugsinstrument im Verhältnis Regierung - Parlament,[3] mit dem das Parlament in periodischen Abständen das gesamte Finanzgebaren der Regierung beeinflussen kann. § 50 Abs. 3 HGrG bestimmt, das Parlament könne Alternativrechnungen zum Finanzplan der Regierung verlangen. Damit soll dem Parlament auf einer verbesserten Informationsbasis ein größerer Entscheidungs- und Gestaltungsspielraum für die von ihm zu beschließenden Haushaltspläne gegeben werden.

Obwohl der Finanzplan verfassungsrechtlich nicht verbindlich ist und das Parlament seine Informationsmöglichkeiten mit Hilfe des § 50 Abs. 3 HGrG ausdehnen kann, wird es bei und mit der Finanzplanung zu einer weiteren

---

1) Piduch, Finanzplanung Erl. 11

2) Hettlage, Diskussionsbeitrag, S. 57 ff (58), sieht in der rechtlichen Unverbindlichkeit und der dadurch gegebenen Flexibilität des Finanzplans eine unabdingbare Voraussetzung seiner Wirkung; s. a. Hüttl, DVBL 68, 673 ff (677)

3) wie Fußn. 2

faktischen Entmachtung des Parlaments bei der Finanz- und Haushaltsplanung kommen:[1]

einmal weil mit dem Finanzplan die Entscheidungen des Parlaments politisch weitgehend präjudiziert werden, da die die Regierung tragende Parlamentsmehrheit nur selten mit den alljährlichen Haushaltsplänen den von der Regierung beschlossenen Finanzplan aus den Angeln heben wird;

zum anderen hat die Regierung mit Hilfe des Art. 113 GG die Möglichkeit, höhere Ausgaben des Parlaments, welche ihrem Finanzplan zuwiderlaufen, zu verhindern, indem sie ihre Zustimmung dazu versagt.

Politisch gesehen mag diese Verdrängung des Parlaments aus dem Finanzplanungsbereich zu bedauern sein,[2] aber eine Alternative dazu gibt es wohl kaum. Denn Wirtschafts- und Finanzplanung wird immer mehr zu einer Funktion der Regierung, die planend, Daten-setzend, mit großem technischem und personellem Aufwand das komplexe Instrumentarium der Wirtschafts- und Finanzpolitik einzusetzen weiß.[3]

3. Die Aufstellung des Finanzplans

a) Gem. § 9 Abs. 2 StabG ist der Finanzplan vom BFM aufzustellen und zu begründen, von der Regierung zu beschließen und gem. § 50 Abs. 3 HGrG dem Parlament spätestens im Zusammenhang mit dem Entwurf des Haushaltsgesetzes für das nächste Haushaltsjahr zur Kenntnis vorzulegen.

---

1) so auch Friauf, Öffentlicher Haushalt und Wirtschaft, in: VVDStRL, Heft 27, S.1 ff (25)

2) wohl zu weitgehend Stachels, a.a.O. S. 133, der die weitgehende Ausschaltung des Parlaments aus der Finanzplanung als einen Widerspruch zu der "grundgesetzlich verankerten Funktionenteilung in einem parlamentarisch-demokratischen Regierungssystem" ansieht

3) s.dazu auch Stern/Münch, Stabilitätsgesetz, S. 55; Bidenkopf, Rechtsfragen der konzertierten Aktion, BB 1968, 1005 ff (1007)

Als Grundlage für die Erstellung des Finanzplans dienen dem BFM die laufenden Ausgabeprogramme und künftigen Pläne der Ressorts. Auf ihren Bedarfsanmeldungen kann er den Gesamtplan erstellen, sowie das Investitionsprogramm der Regierung; das er aus den an ihn zu übersendenden Investitionsprogrammen der Ressorts ermittelt, § 10 Abs. 1 StabG.
Es fällt auf, daß dem BFM im Rahmen der Bestimmungen über die Finanzplanung nicht wie bei der Aufstellung des Haushaltsplans (vergl. §§ 28, 29 BHO) besondere Rechte zugewiesen wurden.
Seine Mitwirkung erfährt jedoch eine rechtliche Abstützung durch § 26 GO der Bundesregierung. Denn die Beratungen und Beschlüsse des Kabinetts über den Finanzplan sind stets "Fragen von finanzieller Bedeutung" i.S. d. § 26 GO, bei denen dem BFM ein qualifiziertes Widerspruchs- und suspensives Vetorecht zusteht. Dieses ist notwendig; denn wenn aus der Finanzplanung die alljährlichen Haushaltspläne zu entwickeln sind, so muß deren vom BFM zu sichernder Ausgleich schon im Stadium der Finanzplanung berücksichtigt werden. Der BFM hat daher in gewissem Umfang schon im Stadium der Finanzplanung eine Kontrollfunktion auszuüben. - Da er jedoch überstimmt werden kann, s. § 26 GO, und nicht wie beim alljährlichen Etat ihm allein zugewiesene Rechte besitzt, ist seine Position schwächer als bei der Haushaltsplanung.
Der BFM ist darum bei der Finanzplanung mehr auf sein politisches Gewicht und die ihm zustehenden politischen Einflußmöglichkeiten verwiesen. - Die Ministerien haben bei ihren

Programmplanungen[1] auch auf die Vorstellungen und Wünsche des die Richtlinien der Politik bestimmenden Bundeskanzlers Rücksicht zu nehmen; die Gesamtplanungen müssen am finanziell Möglichen orientiert bleiben; so wird der BFM zu einer Sammel- und Schaltstelle, der zwischen den verschiedenen Ressorts eine finanzielle Koordinationsfunktion zugewiesen wird. Der BFM ist dadurch nicht mehr wie bei den alljährlichen Haushaltsberatungen der "Einzelkämpfer", der - den Ressorts gegenüberstehend - ihre ausgabeintensiven Wünsche abzuwehren hat, sondern wird infolge seiner Koordinationsfunktion ein an den Sachplanungen Mitwirkender. Aus der Koordinationsfunktion wird tendenziell eine Mitwirkungskompetenz im Bereich langfristiger Planungen.[2] Der BFM erfährt dadurch eine starke Einbindung in den politischen Bereich des Gesamtkabinetts.

b) Obwohl gem. § 9 Abs. 2 StabG die Bundesregierung, d.h. das Gesamtkabinett über den Finanzplan auf der vom BFM erstellten Grundlage zu beschließen hat, wird in einer zweiten Phase der Finanzplanung der Finanzplan zunächst vom sogen. "Finanzkabinett" vorberaten.
Das ist ein durch Organisationserlaß des Bundeskanzlers vom 28. 10. 1969 bestätigter Kabinettsausschuß,[3] bestehend aus dem Bundeskanzler, dem BFM, dem Bundeswirtschaftsminister, dem Bundesminister des Inneren und dem Chef des Bundeskanzler-

---

1) Zur Wichtigkeit der objektbezogenen Ergänzung zum Finanzplan vergl. Zunker, a.a.O. S. 119 m.w.Nachw.

2) Zunker, a.a.O. S. 121, 143

3) mitgeteilt von Piduch, § 28 BHO Erl. 4

amtes (Bundesminister f. bes.Aufgaben); den Vorsitz führt der Bundeskanzler.

Für diese Beratungen gibt es drei Schwerpunkte: die Prioritätsentscheidungen, die Ausgabe- und die Einnahmeseite.

aa) Jeder Fünfjahresplan hat einen bestimmten finanziellen Rahmen, innerhalb dessen Sachprogramme verwirklicht werden können. Da die finanzielle Begrenzung nicht die Verwirklichung aller Programme zuläßt, ist es eine Hauptaufgabe effektiver Finanzplanung, Prioritätsentscheidungen zu treffen.[1] Diese sind ihrer Natur nach politisch. Sie lassen sich darum im kleinen Kreis des Finanzkabinetts nicht allein weniger offiziell und deshalb offener als im Kabinett besprechen,[2] sondern auch deshalb umso eher, als die Ressorts mit den großen Ausgabeanteilen am Haushaltsplan - etwa das Verteidigungsministerium, Landwirtschaftsministerium, Arbeits- und Sozialministerium - im Finanzkabinett nicht vertreten sind. Nicht Ressortegoismen als vielmehr politische Gesichtspunkte kommen infolgedessen zum Tragen.

bb) Auch bei den Beratungen des Finanzkabinetts hat der BFM einen weitgehenden Einfluß. Einmal, da er die Prioritätsentscheidungen für bestimmte Programme mittrifft, zum anderen, weil sie an Ausgaben gebunden und eng mit der Aufstellung des Haushaltsplans verzahnt

---

1) s. Stachels, Das Stabilitätsgesetz im System des Regierungshandelns, 1970, S. 133 Fußn. 175

2) vergl. die Ausführungen von Wildemann zum Bundesverteidigungsrat, Wildemann, Macht und Konsens als Problem der Innen- und Außenpolitik 1963, S. 251

sind.[1] Der BFM kann darauf hinweisen, daß er mit einem bestimmten Verlauf der Beratungen nicht einverstanden ist und unter diesen Voraussetzungen bei den Gesamtkabinettsberatungen evtl. von seinem Recht gem. § 26 der GO der Bundesregierung Gebrauch machen müsse. Ein solcher "Wink mit § 26" kann den Beratungen sehr wohl eine bestimmte Richtung weisen. Darum ist auch bei den Beratungen des Finanzkabinetts § 26 der GO der Bundesregierung politisch klug eingesetzt, sparsam schon im Vorfeld verwandt, bei den Finanzplanungen ein wirkungsvolles Instrument des BFM.

cc) Ein besonderes Gewicht bei den Beratungen des Finanzkabinetts hat die Einnahmeseite. Da sich die Einnahmeschätzungen auf einen Fünfjahreszeitraum erstrecken und daher nicht so exakt wie für jedes Haushaltsjahr zu prognostizieren sind, stellen die Einnahmeschätzungen weitgehend "politische Zahlen"[2] dar, um die entsprechend hart gerungen wird. Wie bei den Haushaltsberatungen hat der BFM auch hier eine sehr starke Stellung, da er über Steuerstatistiken und die genauesten Schätzungsunterlagen und Berechnungen verfügt.
Allerdings basieren seine Prognosen auf der hypothetischen Annahme eines bestimmten Wirtschaftsablaufs, der über die Höhe der Steuereinnahmen entscheidet. Der Finanzplan ist, wie bereits oben

---

1) zum zeitlich engen Zusammenhang zwischen Haushalts- und Finanzplanung s. die tabellarische Darstellung bei Piduch § 29 BHO Erl. 7

2) Hettlage, Diskussionsbeitrag, S. 59

> erwähnt, von der Wirtschaftsentwicklung abhängig und umgekehrt müssen wirtschaftspolitische Entscheidungen im Sinne der Verwirklichung des Finanzplans getroffen werden. Der BFM ist auf diese Weise eng mit den wirtschaftspolitischen Entscheidungen verbunden, die regulierend den Wirtschaftsablauf und das Steueraufkommen beeinflussen (können). Sein Einflußbereich geht so über das rein Finanzwirtschaftliche hinaus tief in die Wirtschaftspolitik hinein.

Da mit dem Bundeskanzler, dem Bundeswirtschaftsminister und dem BFM die wirtschafts- und finanzpolitisch maßgeblichen Leute der Regierung sowie auch bei den vergangenen und der gegenwärtigen Regierung die Koalitionspartner im Finanzkabinett vertreten sind, verwundert es nicht, wenn der frühere BFM Strauß schrieb: "Die grundlegenden Entscheidungen der Finanzplanung, etwa die Festlegung von Plafonds für die einzelnen Ressorts, die Setzung von Schwerpunkten auf bestimmten Gebieten, Beschlüsse über Ausgabebeschränkungen und Steuererhöhungen werden .... nach Vorbereitung durch den Kabinettsausschuß ... getroffen."[1)]
Ist das richtig, dann wird das Finanzkabinett so zu einem "inneren Zirkel" der Regierung, zu einem Zentrum politischer Macht. Das ist vielleicht durchaus im Sinne einer rationellen, straffen und dennoch ressortunabhängigen, darum politisch flexiblen Regierungsarbeit. Dieses politisch wünschbare Ergebnis wirft aber die Frage nach seiner verfassungsrechtlichen Zulässigkeit auf.

---

1) Strauß, Finanzpolitik, 1969, S. 87

Die Entscheidungskompetenz im Bereich der Regierung ist im Dreiecksverhältnis zwischen dem die Richtlinien bestimmenden Bundeskanzler, den ihren Geschäftsbereich selbständig leitenden Ministern und der grundsätzlich nur ausgleichenden Koordinationskompetenz des Kabinetts aufgeteilt, Art. 65 GG.[1] Einen eigenen Raum für innere Zirkel politischer Macht im Rahmen der Bundesregierung kann es nach dem Grundgesetz nicht geben. Denn einmal sind alle Minister grundsätzlich gleichberechtigt. Bevorrechtigte Minister im Zentrum der Macht würden diese vom Grundgesetz vorgesehene Gleichberechtigung sprengen. Zum anderen: politische Prioritätsentscheidungen in einem "inneren Zirkel" der Regierung bedeuteten einen tiefen Eingriff in die Ressortselbständigkeit. Da diese nur den Richtlinien des Bundeskanzlers, nicht einmal der Koordinationskompetenz des Gesamtkabinetts untergeordnet, sondern nur in sie eingebunden ist,[2] kann nach der gegenwärtigen Verfassungsstruktur ein Kabinettsausschuß nicht mehr Rechte als das Gesamtkabinett haben. Ein Kabinettsausschuß, der mehr als nur beratende und vorbereitende Tätigkeit ausübte[3] und echte in die Ressortselbständigkeit eingreifende Entscheidungen träfe, wäre verfassungswidrig.

Nun sind die Entscheidungen im Finanzkabinett rechtlich für das Gesamtkabinett

---

1) Dazu, daß das Kabinett außer in Fällen echter Kollegialzuständigkeit (s.a. oben S.54f) nicht mehr als eine ausgleichende Koordinationskompetenz beanspruchen kann und insbesondere nicht eine dem Kanzler und den Ministern übergeordnete Instanz ist, s. Böckenförde, Organisationsgewalt S. 172 f;

2) Böckenförde, Organisationsgewalt S. 246

3) vergl. Münch, Die Bundesregierung, S. 207

nicht bindend, noch nicht einmal für die im Finanzkabinett vertretenen Minister; sie können theoretisch bei den Gesamtkabinettsberatungen dissentieren und alternative Vorschläge unterbreiten. Die Praxis aber beschrieb der frühere BFM Strauß mit den Worten: "Die politische Ausrichtung der Planung, die Vorbereitung der grundsätzlichen politischen Entscheidungen erfolgt im Kabinettsausschuß."[1] Selbst wenn die Praxis nicht immer so aussähe und das Finanzkabinett keine Entscheidungen träfe, bestünde zumindest die Möglichkeit, daß die Entscheidungen des Gesamtkabinetts präjudiziert werden; das auch deshalb, weil sich im Verlauf der Beratungen des Finanzkabinetts, bei denen wohl alle auch bei späteren Gesamtkabinettsberatungen auftauchenden wichtigen Probleme angesprochen werden, eine übereinstimmende Meinungsbildung von Bundeskanzler und BFM ergeben kann. Sollte es bei diesem Einverständnis bleiben, so ist das Gesamtkabinett daran gebunden. Denn bei einem einverständlichen Zusammenspiel können Bundeskanzler und BFM nicht vom Kabinett überstimmt werden, § 26 GO der Bundesregierung.

Nicht die Bestimmung des § 26 GO der Bundesregierung wirft hier Bedenken auf - es gilt das schon früher für die Etatberatungen dazu Gesagte auch hier - , sondern daß das Gesamtkabinett seine willensbildende Funktion nicht wahrnehmen kann, die es gem. § 9 Abs. 2 StabG haben sollte, und noch nicht einmal eine Mitwirkungsfunktion bei der Willensbildung von BFM und Bundeskanzler hatte.

Das Finanzkabinett operiert hart am Rande verfassungsrechtlicher Legalität.[2]

---

1) Strauß, Finanzpolitik, S. 58

2) s. a. Böckenförde, Organisationsgewalt S. 247

c) Im Anschluß an das Finanzkabinett berät das Gesamtkabinett, das den Finanzplan zu beschließen hat, § 9 Abs. 2 S. 2 StabG. Zu seinen Beratungen ist inhaltlich nichts zu sagen, was nicht schon beim Finanzkabinett erwähnt wurde. Allerdings kann es bei den Gesamtkabinettsberatungen leicht zum Widerstand der im Finanzkabinett nicht vertretenen Minister kommen, die mit den dort gesetzten Daten nicht einverstanden sind.
Das Gesamtkabinett trifft seine Entscheidung über den Gesamtplan mit einfacher Mehrheit, wobei allerdings Bundeskanzler und BFM wie bereits erwähnt, nicht überstimmt werden können.
Der von der Bundesregierung beschlossene Finanzplan hat zwei Wirkungen:
wie jeder andere Kabinettsbeschluß erzeugt er (Selbst-) Bindungswirkung für die Bundesregierung;[1)]
ferner verpflichtet § 50 Abs. 7 HGrG die Bundesregierung, nach Beschluß des Finanzplans "rechtzeitig geeignete Maßnahmen zu treffen, die nach der Finanzplanung erforderlich sind, um eine geordnete Haushaltsentwicklung unter Berücksichtigung des gesamtwirtschaftlichen Leistungsvermögens ... zu sichern".

4. Der BFM in Finanzplanungs- und Konjunkturrat

§ 51 Abs. 1 HGrG (s.a. Art. 109 Abs. 3 GG) bestimmt, bei der Bundesregierung sei ein Finanzplanungsrat zu bilden. Dieser besteht aus dem BFM, dem Bundeswirtschaftsminister, den Finanzministern der Länder und vier Vertretern kommunaler Spitzenverbände.

---

1) Piduch, Finanzplanung, Erl. 2

Er existiert seit 1968.[1] Seine Aufgabe besteht darin, rechtlich unverbindliche "Empfehlungen für eine Koordinierung der Finanzplanungen des Bundes, der Länder und der Gemeinden und Gemeindeverbände" zu geben, § 51 Abs. 2 HGrG. Denn wirksame Finanzplanung kann nicht nur dem Bund gelten, sondern muß, sich zu einer Gesamtplanung des Staates ausweitend, alle staatlichen Ebenen umfassen und vor allen Dingen ihnen eine gemeinsame planerische Basis geben.[2] Das gilt nicht allein für eine langfristige Sicherung des Finanzgleichgewichts, sondern darüber hinaus auch für die mit Hilfe der öffentlichen Finanzplanung zu beeinflussenden und zu erreichenden Plandaten und Zuwachsraten des realen und nominellen Sozialproduktes.[3]

Um eine Gesamtplanung aller staatlichen Ebenen zu ermöglichen, bedarf es gemeinsamer volks- und gesamtwirtschaftlicher Plandaten, die sozusagen als gemeinsame unstreitige Daten von allen Planungsträgern akzeptiert werden. Diese Plandaten werden dem Finanzplanungsrat durch die vom BFM zu erarbeitende gesamtwirtschaftliche Zielprojektion (sie enthält eine Prognose der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung sowie die anzustrebenden wirtschaftspolitischen Ziele in diesem Zeitraum) und die vom BFM erstellte Finanzprojektion vorgegeben,[4] die jene Steuer- und sonstigen Einnahmen sowie die möglichen Kreditaufnahmen enthält, welche alle zusammen das im Planungszeitraum zu erreichende verfügbare Ausgabevolumen bilden. Die

---

1) Piduch, Finanzplanung, Erl. 20

2) vergl. Haller, Wandlungen in den Problemen föderativer Staatswirtschaften in: FA, NF, Bd. 27, 1968, S. 250 ff (256, 259)

3) Haller a. a. O.

4) Piduch, Finanzplanung, Erl. 24

Planungen des Finanzplanungsrates blieben ohne Grundlage, würde den Finanzplanungen nicht ein auf sie bezogenes Objekt gegenübergestellt. Darum obliegt dem Finanzplanungsrat auch die Planung bestimmter öffentlicher Aufgaben. Aus einem von ihm erstellten Gesamtkatalog öffentlicher Ausgaben in allen Ebenen und Bereichen des Staates wählt er bestimmte Schwerpunkte, setzt Prioritäten und ordnet die Finanzplanung einer Dringlichkeitsskala öffentlicher Aufgaben zu. Es ist nicht zu verkennen, daß sich der Aufgaben- und Einflußbereich des BFM mit seinem Sitz im Finanzplanungsrat über den Bund hinaus von oben nach unten in alle Ebenen staatlichen Lebens ausweitet. Er hat gem. § 51 Abs. 4 HGrG den Vorsitz im Finanzplanungsrat, er gibt dem Finanzplanungsrat die wesentlichen Plandaten vor, er ist über die Finanzplanung hinaus an der politischen Planung der öffentlichen Hände beteiligt, und er kann durch beispielhaftes Einwirken auf den Bundeshaushalt dafür sorgen, daß den Empfehlungen des Finanzplanungsrates, die rechtlich nicht verbindlich sind, ein politisches Gewicht verliehen wird, das den anderen Beteiligten nicht erlaubt, an den Empfehlungen vorbeizuplanen, wenn der Bund als größter Planungsträger sich an sie hält.
Wie schon bei der Finanzplanung des Bundes erläutert, hängt die Finanzplanung wesentlich von der Konjunkturlage ab. Sie beeinflußt nachhaltig auch die Verwirklichung der Finanzplanungen des Finanzplanungsrates.

Auf Grund des § 18 StabG ist darum zur Koordinierung der Konjunkturpolitik bei der Bundesregierung ein Konjunkturrat gebildet worden, der sich im wesentlichen aus dem gleichen Teilnehmerkreis zusammensetzt wie der

Finanzplanungsrat, s. § 18 Abs. 1 StabG, nur brauchen hier die Landesvertreter nicht die Landesfinanzminister zu sein. Dem Konjunkturrat gehören an: der Bundeswirtschaftsminister als Vorsitzender, ein Vertreter eines jeden Landes (meist der Wirtschaftsminister), vier Vertreter der Gemeinden und Gemeindeverbände. Ferner hat der BFM in ihm Sitz und Stimme. Auch der Konjunkturrat ist ein nur beratendes Gremium, das vor bestimmten konjunkturpolitischen Maßnahmen zu hören ist und sich besonders mit der konjunkturellen Auswirkung und Gestaltung der Haushaltspläne sowie mit der Kreditbeschaffung der öffentlichen Haushalte, § 18 Abs. 2 Nr. 2 StabG, ihren Beschränkungen, § 19 StabG, und Höchstbeträgen, § 20 StabG und der Bildung und Auflösung der Konjunkturausgleichsrücklage beschäftigt.
§ 18 Abs. 2 Nr. 1 StabG schreibt vor, der Konjunkturrat habe sich ferner mit allen "zur Erreichung der Ziele dieses Gesetzes (sc. des StabG) erforderlichen konjunkturpolitischen Maßnahmen" zu befassen; dazu gehören auch die öffentlichen Haushalte, die mit ihrer Breitenwirkung auf die Gesamtwirtschaft wirksame konjunkturpolitische Instrumente sind. Empfehlungen des Konjunkturrates beziehen sich darum auch auf Aufstellung und Vollzug der Jahreshaushaltspläne aller Gebietskörperschaften und besonders auf den größten Haushaltsplan, den des Bundes.[1] Dem Vertreter des größten Etats, dem BFM, kommt dabei ein besonderes Gewicht zu. Er ist in der Lage, wesentlich die Empfehlungen zu beeinflussen. Umgekehrt stärken ihm diese politisch den Rücken gegenüber seinen Ministerkollegen im Kabinett. Denn das politische Gewicht der Empfehlungen des Finanzplanungs- und Konjunkturrates bringt er in die

---

[1] s. Zunker, a.a.O. S. 87, S. 169 ff

Planungen des Etatentwurfes und auch in die für die Erfüllung der Gemeinschaftsaufgaben eingerichteten Bund - Länderausschüsse ein.

5. Der BFM in den Bund - Länder-Ausschüssen für die Gemeinschaftsaufgaben

Mit der Finanzverfassungsreform von 1969 [1] wurde eine Reihe von Aufgaben der gemeinschaftlichen Wahrnehmung und Finanzierung des Bundes und der Länder unterstellt:

der Ausbau und Neubau von Hochschulen und Hochschulkliniken, Art. 91 a Abs. 1 Nr.1 GG,

die Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur, Art. 91 a Abs. 1 Nr. 2 GG,

die Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes Art. 91 a Abs. 1 Nr. 3 GG.

Art. 91 a Abs. 3 GG und die zu den Gemeinschaftsaufgaben erlassenen Ausführungsgesetze [2] sehen eine gemeinsame Rahmenplanung von Bund und Ländern vor, die von gemeinsamen Plaungsausschüssen wahrgenommen wird. [3]

In ihnen führt der jeweils zuständige Bundesminister, in dessen Ressort die Kompetenz für die jeweilige Gemeinschaftsaufgabe fällt, den Vorsitz. Ferner gehören ihnen je ein zuständiger Minister eines jeden Landes sowie der BFM an. [4]

---

1) BGBl. I S. 359, i.d.F. vom 31. 7. 70 BGBl. I S. 1161

2) a) Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe "Auf- und Neubau von wissenschaftlichen Hochschulen" (zit.: Hochschulbauförderungsgesetz) vom 1. 9. 1969, BGBl. I S. 1556,

b) Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur (zit.: Wirtschaftsstrukturgesetz) vom 6. 10. 1969, BGBl. I, S. 1861,

c) Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" (zit.: Agrarstrukturgesetz) vom 3. 9. 1969, BGBl. I S. 1573

3) §§ 7 Hochschulbauförderungsgesetz
6 Wirtschaftsstrukturgesetz
6 Agrarstrukturgesetz

4) wie Fußn. 3

In diesen Bund - Länder-Ausschüssen werden Beschlüsse gefaßt, die sowohl für Bund wie Länder verbindlich sind. Sie müssen die für die beschlossene Durchführung der Gemeinschaftsaufgaben erforderlichen Ausgaben als Ansätze in ihre Haushaltspläne aufnehmen. Der Abstimmungsmodus ist folgender:[2)]

Jedes Bundesland hat eine Stimme; der Bund so viele Stimmen wie die Länder zusammen. Beschlüsse werden mit Dreiviertelmehrheit gefaßt.

Diese Beschlüsse sind für den Bund von enormer finanzieller Auswirkung, denn er trägt an den Gemeinschaftsaufgaben gem. Art. 91 a Abs. 4 GG mindestens die Hälfte aller Kosten. Da diese Ansätze zwingend in der Tat einzustellen sind, ergeben sich hier Ausgabeblöcke, die das Gesicht des Bundeshaushaltes entscheidend prägen.

Die Ausführungsgesetze bestimmen zwar, daß der Bund die gleiche Stimmzahl habe wie die Länder, sie lassen aber offen, wie die Stimmen des Bundes abgegeben werden. Angesichts der Auswirkungen auf den Bundeshaushalt und der Beeinflussung der Etats aller Ressorts - sowohl der für die Gemeinschaftsaufgaben zuständigen, wie auch der übrigen nicht an ihnen beteiligten, deren Volumen zwangsläufig durch die Einstellung fester Ausgabeblöcke für die Gemeinschaftsaufgaben beeinflußt wird -, muß man wohl davon ausgehen, daß die Stimmabgabe des Bundes nur eine einheitliche sein kann. Das ist nur möglich auf Grund vorheriger Koordination der Abstimmung

---

1) §§ 10 Hochschulbauförderungsgesetz,
9 Wirtschaftsstrukturgesetz,
8 Agrarstrukturgesetz.

2) §§ 7 Abs. 2 Hochschulbauförderungsgesetz,
6 Abs. 1 u. 2 Wirtschaftsstrukturgesetz,
6 Abs. 1a u. 2 Agrarstrukturgesetz.

...materiell der Bundesregierung. Da diese wieder finanzielle Maßnahmen betreffen, hat der BRV gem. § 26, 2 der Bundesregierung sein qualifiziertes Widerspruchs- und suspensives Vetorecht. Weil der Bund wegen Stimmparität in den Planungsausschüssen nicht majorisiert werden kann, bedeutet dies, daß also gegen den Willen des BRV bei den Gemeinschaftsaufgaben kaum etwas planen läßt. Seine Mitwirkung bei jener ist als eine 'qualifizierte' zu bezeichnen, insbesondere auch, weil über in die Aufstellungen von Finanzplanungs- und Konjunkturen in den Planungsausschüssen für die Gemeinschaftsaufgaben jene Wirkung entfalten können.

2. Kapitel

Immunitätsmöglichkeiten aus der Rechtsstellung des BRV

Unter der Immunität versteht man das prozessuale Verbot, während der Zeit der Ausübung eines Amtes andere Ämter mitwahrzunehmen.[1]

1. Der BRV als Stellvertreter des Bundeskanzlers

Soweit zu sehen ist, hat man als ersten Plan[2] ausführlich mit den Problemen auseinandergesetzt, so daß aus der Stellung des BRV eine

---

1) Wolff, Verwaltungsrecht Bd. II S. 36
2) Plan, s. s. O. insbesondere S. 75 ff

Inkompatibilität mit dem Amt des Stellvertreters des Bundeskanzlers ergebe.[1]
Anlaß zur Untersuchung dieser Frage war der Plan, bei der Umbildung des 2. Adenauer-Kabinetts 1956 den Vizekanzler Blücher abzulösen und den BFM Schäffer mit diesem zusätzlichen Amt zu betrauen.
In einer ausführlichen Darstellung und Begründung untersucht Plaum, ob die Vereinigung beider Ämter zulässig sei:
Der Vizekanzler ist Stellvertreter des Bundeskanzlers. Tritt der Stellvertretungsfall ein, so führt er im Kabinett den Vorsitz und hat gleichzeitig das Stimmrecht des Bundeskanzlers, Art. 69 Abs. 1 GG i.V.m. §§ 8 S. 1, 22 Abs.1 S. 1 GO der Bundesregierung.
Ist nun der BFM Stellvertreter des Bundeskanzlers, so kann er sich in allen wichtigen finanziellen Fragen gegen die übrigen Minister durchsetzen, denn er vereinigt in seiner Hand das Widerspruchs- und suspensive Vetorecht des BFM und das Abstimmungsrecht des Bundeskanzlers, vergl. § 26 Abs. 1 GO der Bundesregierung. Er würde dadurch eine Macht erlangen, die das im Grundgesetz festgelegte Ressort- und Kollegialprinzip fast gänzlich aufhöbe,[2] jedenfalls aber noch mehr einengte, als wenn Bundeskanzler und BFM im Normalfall ihre Rechte geltend machen. Denn bei diesem Normalfall ist es stets möglich, mit Hilfe des Bundeskanzlers den BFM zu überstimmen. Ist der BFM jedoch gleichzeitig Stell-

---

1) Gem. Art. 69 Abs. 1 GG ernennt der Bundeskanzler einen Bundesminister zu seinem Stellvertreter.

2) so jetzt auch Lilien-Waldau, a. a. O. S. 168

vertreter, entscheidet er in einem Vertretungsfall ganz allein. Eine derartige monokratische Herrschaft eines Bundesministers widerspricht dem im Grundgesetz angelegten Regierungssystem.

Es ist also Plaum im Ergebnis zuzustimmen, der eine Personalunion zwischen den Ämtern des BFM und des Stellvertreters des Bundeskanzlers für unzulässig hält.

In der Literatur ist dieses Ergebnis auf eine überwiegende Ablehnung gestoßen.[1] Schmidt-Bleibtreu-Klein[2] wenden ein, im Falle der Vereinigung beider Ämter in einer Hand könne der BFM seine Rechte nur im Rahmen der Richtlinien des Bundeskanzlers ausüben.[3] Der BFM habe keine Befugnisse, welche der Bundeskanzler nicht durch seine Richtlinienkompetenz beeinflussen könne.[4] Diese Argumentation geht insofern fehl, als dem Stellvertreter im Vertretungsfall auch die Richtlinienkompetenz zusteht[5], und überdies der Fall denkbar ist, daß der Bundeskanzler - etwa auf Grund schwerer Krankheit - gar nicht in der Lage ist, Richtlinien in der Politik zu geben.
Desgleichen vermag der weitergehende Hinweis von Klein[6], der Bundeskanzler könne jederzeit

---

1) Vergl. Böckenförde, Organisationsgewalt, S. 200 u. Anm. 27 ebd.

2) Schmidt-Bleibtreu-Klein, Kommentar zum Grundgesetz, Art. 69 Rdnr. 5

3) Schmidt-Bleibtreu-Klein, a. a. O.

4) so auch Maunz-Dürig-Herzog, Art. 112 Rdnr.10

5) Friauf, Festgabe für Herrfahrdt, S. 56; Hamann-Lenz, Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 1970, Art. 69,Anm.B 1; Maunz, Deutsches Staatsrecht, 1971, S.371; Maunz-Dürig-Herzog, Art. 69 Rdnr. 2

6) Klein, Franz, DVBl. 62, S. 573 ff (575).

die Entlassung des BFM fordern, wenn dieser im Vertretungsfall sich nicht an die vom Bundeskanzler ausgegebenen Richtlinien halte, nicht das von Plaum gefundene Ergebnis widerlegen. Klein übersieht nämlich, daß die Unzulässigkeit der Personalunion beider Ämter "nicht aus der Beziehung zwischen Kanzler und Finanzminister, sondern aus der nicht legalisierten gesteigerten Beeinträchtigung des Ressort- und Kollegialprinzips gerade während der Stellvertretung des Bundeskanzlers durch den Bundesfinanzminister zu folgern ist." [1]

2. Der Bundesminister für Wirtschaft und Finanzen.

Am 13. Mai 1971 übernahm nach dem Rücktritt des BFM Möller der Bundeswirtschaftsminister Schiller auch das Finanzressort. Die Zusammenlegung beider Ressorts war bis dahin nicht nur ein beliebtes Gedankenspiel der Politiker gewesen, sondern auch in manchen Publikationsorganen des öfteren gefordert worden, weil man darin eine sinnvolle Zuordnung zueinander gehörender und einander ergänzender Sachbereiche sah. Es erscheint auf den ersten Blick nicht ganz einleuchtend, auch hier die Frage nach der Inkompatibilität aufzuwerfen; dies umso weniger, als heute ganz im Zeichen der "fiscal policy" eine Koordination von Finanz- und Wirtschaftspolitik notwendig ist. Der Haushaltsplan dient nicht mehr allein der Bedarfsdeckung, sondern darüber hinaus, insbesondere nach der Einfügung des Art. 109 Abs. 2 GG und dem Erlaß des Stabilitätsgesetzes, auch der konjunkturellen Wirtschaftssteuerung.

Unter diesen Aspekten erscheint die Zusammenlegung von Wirtschafts- und Finanzressort durchaus sinnvoll. Jedoch ist das Problem der Koordination und des sinnvollen Zusammenspiels beider Ressorts von der Frage der Zulässigkeit der Zusammenlegung zu unterscheiden.[2]

---

1) Lilien-Waldau, a. a. O. S. 169

2) Kirchhof, a. a. O. S. 1472

a) Der Wirtschaftsminister ist ein Minister, der nach dem vom Bundeskanzler festgelegten Geschäftsbereich, § 9 GO der Bundesregierung, maßgeblich über die gesamte Wirtschaftspolitik[1] entscheidet.[2] Das kommt in den Vorschriften des Stabilitätsgesetzes zum Ausdruck: gem. § 3 StabG gibt der Bundeswirtschaftsminister bei einer Gefährdung der in § 1 StabG genannten Ziele die notwendigen Orientierungsdaten für die sogenannte "konzertierte Aktion".

In Ergänzung dazu führt er den Vorsitz im Konjunkturrat der öffentlichen Hand,[3] § 18 StabG, welcher über alle zur Erreichung einer ausgewogenen konjunkturellen Entwicklung notwendigen Maßnahmen, über die Deckung des Kreditbedarfs, sowie über dessen Limitierung berät, § 18 Abs. 2 StabG. Unter der Federführung des Bundeswirtschaftsministers wird von der Bundesregierung der Jahreswirtschaftsbericht vorgelegt, § 2 StabG, der u. a. die von der Bundesregierung angestrebten wirtschafts- und finanzpolitischen Ziele enthalten muß. Zur Erreichung dieser Ziele nimmt der Bundeswirtschaftsminister maßgeblichen Einfluß auf die (finanz-) wirtschaftlichen Entscheidungen aller Ressorts, soweit sie Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft haben.Mit dem BFM

---

1) Gemeint ist hier die Witschaftspolitik im Inland; darüber hinaus ist der Bundeswirtschaftsminister für die Außenwirtschaftspolitik zuständig, für die Weltwirtschafts-, Handels-, Landwirtschafts-, Ost- und europäische Wirtschaftspolitik.

2) s. Randel, Das Bundesministerium für Wirtschaft, 1966, S. 26 f

3) s. o. S. 183

schlägt er in Zeiten konjunktureller Überhitzung die erforderlichen restriktiven Maßnahmen zur Dämpfung der Nachfrageausweitung vor, § 6 Abs. 1 S. 2 StabG.

Der Einfluß des Bundeswirtschaftsministers auf die wirtschaftspolitischen Entscheidungen ist allerdings begrenzt. Als Chef der seinem Hause angehörenden wirtschaftspolitischen Grundsatzabteilung liefert er zwar die maßgeblichen wirtschaftlichen Daten und bereitet die wirtschaftspolitischen Entscheidungen vor. Doch liegt das Instrumentarium zur Durchführung dieser Entscheidungen ganz in der Hand des BFM: die Variation der Steuereinnahmen zur Dämpfung oder Anregung der Konjunktur, §§ 26 ff StabG das Ausgabevolumen des Bundeshaushalts, die Schuldaufnahme und -tilgung, die Zuführung von Mitteln an die Konjunkturausgleichsrücklage bzw. deren Auflösung. Da der BFM als Haushaltsminister nicht allein wirtschafts-, sondern auch fiskalpolitische Ziele zu verfolgen hat, können sich zwischen dem Wirtschaftsminister und dem BFM durchaus unterschiedliche Ansichten über die konjunkturpolitischen Maßnahmen ergeben. Denn der Wirtschaftsminister will und muß vorrangig Strukturpolitik machen, "staatliche Lenkungsmaßnahmen zur Stabilisierung von Staats- und Privatwirtschaft planen und durchführen",[1] also Stabilitäts- und Ordnungspolitik, Wachstums- und Strukturvorsorge betreiben. In erster Linie ist der Wirtschaftsminister daher konjunkturorientiert. Im Rahmen einer antizyklischen Haushaltspolitik wird er etwa in Zeiten einer Rezession zusätzliche Ausgaben fordern, ohne sich in erster Linie darum zu kümmern, ob diesen auch ausreichende Einnahmen gegenüberstehen. Er bemüht sich

---

[1] Kirchhof, BB, 1971, S. 1469 ff (1471)

um eine konjunkturkonforme Anpassung des Staatshaushalts an die wirtschaftliche Entwicklung; weniger Rücksicht nimmt er dabei auf die Einhaltung des vom Parlament beschlossenen Haushaltsplans und die Wahrung haushaltsrechtlicher Grundsätze. Im Gegenteil, zugunsten einer konjunkturellen Steuerung der Haushaltswirtschaft sucht er sich davon zu lösen.[1] Die Sicherung des Haushaltsgleichgewichts garantiert in dieser Situation der BFM, welcher zwischen fiskalischen und wirtschaftspolitischen Interessen abwägen muß. - Nicht allein Koordination, auch ein guter und sogar notwendiger Antagonismus kann zwischen Wirtschafts- und Finanzressort bestehen. Dem trug auch das Stabilitätsgesetz durch die vielfältigen Mitwirkungs- und Beteiligungsrechte des Bundeswirtschaftsministers Rechnung. Die Entscheidungen des BFM unterlagen auf diese Weise einer gewissen Gewaltenhemmung und Gewaltenkontrolle durch den Bundeswirtschaftsminister. Konnten beide Minister sich nicht einigen, dann war der Ort zur Austragung ihrer Meinungsverschiedenheiten bisher das Kabinett, Art. 65 S. 3 GG. Im Falle einer Zusammenlegung beider Ressorts entscheidet bei gleichbleibender und sich u.U. widerstrebender Sachlage allein ein Bundesminister für Wirtschaft und Finanzen; er allein muß jetzt die eventuell gegensätzlichen fiskal- und wirtschaftspolitischen Interessen ressortintern einebnen.[2] Die Schwelle des Kabinettsaals überschreiten sie nicht

---

1) Kirchhof, a.a.O.

2) s. Strauß, F.J. Capital 1971, Nr.7, S. 31: "Wie kann eigentlich der FM Schiller Ausgaben genehmigen, ablehnen oder gar rechtfertigen, die der Wirtschaftsminister Schiller gefordert hat."

mehr.[1] Doch fordert gerade der durchaus mögliche Konflikt des Haushaltsministers mit dem auf die Wirtschaft ausgerichteten Minister ein sinnvolles Gegen- und Miteinander, das durch eine Aufteilung auf zwei von einander unabhängige und nicht durch Personalunion gekoppelte Ministerien gelöst werden kann. Im übrigen gilt es ein weiteres zu bedenken: Das GG übertrug dem BFM als einzigem Minister im Interesse der Staatsfinanzen eine absolut selbständige Stellung, die sich vor allem in seiner völligen Unabhängigkeit von subjektiven und wirtschaftlichen Interessen der Verbände, Wirtschaftsorganisationen und Parteien äußert. Der Bundeswirtschaftsminister dagegen ist unter anderem auch Anwalt der Privatwirtschaft und deren Interessen. Er ist zuständig für Banken- und Versicherungswesen, Handel, Handwerk, Gewerbe, Energie- und Grundstoffproduktion und Außenwirtschaft. Er hat sich darum ständig mit den Vertretern der Privatwirtschaft und deren Wünschen auseinanderzusetzen. Darum sehen schon die Schlangenbader Beschlüsse der Ministerpräsidenten[2] eine Trennung von Wirtschafts- und Finanzressort vor.

Die im Interesse der Staatsfinanzen neutrale, unabhängige und über subjektiven

---

1) vergl. Staatssekretär Emde, mit. in: Die Zeit vom 25. Juni 1971, S. 34; Gerhard Schröder, zit. in: Die Zeit vom 25. 6. 1971, S. 33; er hält die Zusammenlegung "nicht für zweckmäßig"; s. a. Hoffmann, in: Die Zeit vom 25. 6. 1971, S. 33 f

2) Empfehlungen des Organisationsausschusses der Ministerpräsidenten (Schlangenbader Beschlüsse) Wiesbaden, 1949, Teil I, S. 9

Wünschen stehende, am Gesamtwohl des Staates orientierte Stellung des BFM verträgt sich schlecht mit der von Interessenverbänden aller Art beeinflußten Position des Bundeswirtschaftsministers.[1)]

b) Die unabhängige und nur auf die Staatsfinanzen (Einnahmen, Zölle, Steuern, Haushaltsausgaben) bezogene Stellung und Aufgabe des BFM bringt es mit sich, daß sein Ressort keine weiteren fachbezogenen Aufgaben wahrnimmt. Sieht man sich einmal den Einzelplan 08 des BFM im Haushaltsplan 1971, S.781 ff, S. 898 ff an, so geht daraus folgendes hervor:

die Gesamtausgaben betragen ca. 1,5 Mrd. DM,
davon an Personalausgaben ca. 832,0 Mill.DM[2)]
an sachlichen Verwaltungsausgaben ca. 318,0 Mill.DM,
an Zuweisungen und Zuschüssen für laufende Zwecke ca. 71,8 Mill.DM,
an Ausgaben für Investitionen ca. 226,0 Mill.DM.

Dabei ergibt die Aufschlüsselung der Investitionen bei den Titeln 66101, 83101, 83102, 83103, daß insgesamt ca. 113,2 Mill. DM für Ausgaben an bundeseigene Betriebe[3)] verwandt wurden (Salzgitter AG, Saarbergwerke AG, Prakla GmbH).
Diese Investitionen sind für das Finanzministerium atypisch und ergeben sich in erster Linie daher, weil das Finanzministerium die Aufgaben des früheren Schatzmini-

---

1) so auch Lilien-Waldau a. a. O. S. 175

2) Der BFM ist nach dem Bundesverteidigungsminister der größte Arbeitgeber unter den Bundesministern. Im Bundesfinanzministerium und den nachgeordneten Dienststellen einschließlich der Bundeszollbehörden waren 1969 31456 Beamte, 6037 Angestellte und 2770 Arbeiter beschäftigt, Angabe des Finanzministeriums in: Von der Reichsschatzkammer zum Bundesfinanzministerium, S. 140.

3) bzw. Betriebe, bei denen der Bund Mehrheitsaktionär ist.

steriums zur Verwaltung des Bundesvermögens mitübernehmen mußte.[1] Der Restbetrag von 113 Mill. DM setzt sich überwiegend aus den für einen großen Arbeitgeber notwendigen und typischen Erhaltungs- und Erweiterungsinvestitionen zusammen.

Sieht man also einmal von den atypischen und nicht zum Bereich des BFM gehörenden Aufgaben und Aufwendungen für das Bundesvermögen ab, muß man feststellen, daß die Ausgaben des BFM fast ganz wirtschaftspolitisch neutral sind. Vergleicht man damit die Ausgaben des Wirtschaftsressorts, ergibt sich ein anderes Bild:

Einzelplan 09 des Bundesministeriums für Wirtschaft im Bundeshaushaltsplan 1971, S. 955 ff (979):

die Gesamtausgaben betragen	ca. 1,55 Mrd. DM,
davon an Personalausgaben	ca. 139,0 Mill. DM,
an sachlichen Verwaltungsausgaben	ca. 55,7 Mill. DM,
an Zuweisungen und Zuschüssen für laufende Zwecke	ca. 480,0 Mill. DM,
an Schuldendienst	ca. 18,0 Mill. DM,
an Ausgaben für Investitionen	ca. 857,0 Mill. DM.

Die Aufschlüsselung der Investitionen ergibt, daß von ihnen ca. 80 % "fremdbestimmt", demnach keine Eigeninvestitionen sind. Das Bundeswirtschaftsministerium ist also zu einem großen Teil ein ausgabeintensives Ressort. Das erklärt sich daher, daß das Wirtschaftsministerium selbst aktive Wirtschaftsförderung betreibt, die ein beträchtliches finanzielles Volumen erreichen kann (Struktur- und Hilfsmaßnahmen für verschiedene

---

[1] Dadurch bleibt das Finanzministerium zwar nicht wirtschaftspolitisch neutral, doch im Ergebnis werden weniger Mittel verausgabt als vielmehr Staatsfinanzen "gehortet". Kirchhof a. a. O. S. 1471, Anm. 18

Wirtschaftsgebiete und einzelne Wirtschaftszweige).[1]

Verträgt sich das bei einer Zusammenlegung beider Ressorts mit der Stellung des BFM? Der BFM ist Hüter des Parlamentarischen Budgetrechts. Art. 112 GG überträgt ihm die mitlaufende Haushaltskontrolle im Exekutivbereich. Er hat dafür zu sorgen, daß der vom Parlament beschlossene Haushaltsplan eingehalten wird. Außeretatmäßige Ausgaben darf er nur in Ausnahmefällen zulassen. Neben seiner rechtlichen liegt seine politische Stärke gegenüber allen anderen Ressorts gerade darin, daß er ein nicht subjektive Ressortinteressen verfolgender neutraler Hüter der Staatsfinanzen ist[2] und deswegen dem parlamentarischen Willen Geltung verschaffen und über- und außerplanmäßige Ausgaben ablehnen kann.[3] Gerade diese Stellung verliert er aber, wenn er gleichzeitig Vertreter eines ausgabeintensiven Fachressorts ist; er wird dann wie alle anderen Minister zum Vertreter subjektiver Ressortinteressen.[4] Es besteht nicht allein die Möglichkeit, daß er als solcher für das von ihm mit vertretene Fachressort leichter und in größerem Umfang

---

1) s. a. den Subventionsbericht der Bundesregierung: nach § 12 StabG muß die Bundesregierung einen Subventionsbericht vorlegen, (s. BT-Drucks. V/2423). Die Verteilung von Subventionen hat so zu erfolgen, daß sie den Zielen des § 1 StabG nicht widerspricht. Daher befaßt sich überwiegend das Wirtschaftsministerium mit der Vergabe von Subventionen, auch wenn es nicht das zuständige und austeilende Fachressort ist. Kirchhof, a.a.O. S. 1471, Anm. 20

2) Kirchhof, a. a. O. S. 1471

3) vergl. Vialon, Haushaltsrecht, S. 472: Der BFM sei kein "beteiligter Minister" für die ausgabeintensiven Ressortforderungen bei der Haushaltsplanung.

4) wie Fußn. 2

außeretatmäßige Ausgaben bewilligt - und keine Stelle kontrolliert den Kontrolleur der Staatsfinanzen -, sondern darüber hinaus wird er seinen Einfluß auf die Ministerkollegen verlieren, die in ihm immer mehr einen Gleichen unter Gleichen sehen werden.[1)]

Für die Einhaltung des Budgets kann der BFM bei den auftretenden Wechselfällen im Laufe eines Etatjahres nur sorgen, wenn er äußerste Sparsamkeit walten läßt. Nur die garantiert nämlich die größtmögliche Einhaltung des vom Parlament beschlossenen Budgets. Ansonsten müßte der BFM laufend zu dem nur für Notfälle gedachten Instrument des Art. 112 GG greifen. Das Prinzip der Sparsamkeit ist ein zentrales Prinzip des gesamten Haushaltsrechts,[2)] das sich wie ein Leitfaden durch viele Vorschriften der BHO zieht.[3)] Wenn der BFM als Hüter des parlamentarischen Budgetrechts dieses nur mit äußerster Sparsamkeit wahren kann, dann ist er zugleich der "Sparsamkeitsminister" der Regierung. Als solchem hat ihm das Grundgesetz seine besonderen Rechte und die ihm allein eigene unabhängige Stellung verliehen. Diese Stellung als "Sparsamkeitsminister" verträgt keine Verknüpfung mit einem ausgabeintensiven Ressort, welches von seiner Zielsetzung her weniger die Staatsfinanzen als vielmehr seine politischen Interessen im Auge hat. Infolgedessen dürfte eine Koppelung des Finanzressorts mit einem ausgabeintensiven Ressort - wie dem des Wirtschaftsministeriums - [4)]

---

1) s. a. §§ 28, 29 BHO. Gerade weil der BFM "neutraler" Hüter der Finanzen ist, kann er sich gegenüber den subjektive Ressortinteressen vertretenden Fachministern durchsetzen.

2) Vialon, Haushaltsrecht, S. 507

3) s. o. S. 48 u. Fußn. 3 ebd.

4) Kirchhof, a. a. O. S. 1471

nicht zulässig sein. Denn das Grundgesetz hat den BFM als einen unabhängigen Haushaltsminister gedacht und ihn nur deswegen mit Sonderrechten ausgestattet.

c) Art. 65 S. 2 GG bestimmt, jeder Minister habe seinen Geschäftsbereich selbständig und unter eigener Verantwortung zu leiten. Das Grundgesetz geht von parlamentarisch verantwortlichen Ministern aus, die ihre sachlich-politische Funktion als staatsleitende Organe in ihrem Ressortbereich erfüllen können.[1] Parlamentarische Verantwortlichkeit muß demnach immer sinnvoll möglich sein. "Mammut-Ressorts, die der Minister keineswegs mehr überblicken kann, bringen die Verantwortlichkeit um ihren Inhalt; sie verstoßen gegen den inneren Sinn des parlamentarischen Regierungssystems."[2] Als Minister für Wirtschaft und Finanzen leitete Schiller eine Superbehörde von etwa 3500 Ministerialbeamten und ca. 50 000 weiteren Beamten und Angestellten außerhalb beider Ministerien.[3] Er hatte fünf beamtete und zwei parlamentarische Staatssekretäre. Bedenkt man zusätzlich den Aufgabenbereich - Steuerminister, Haushaltsminister, Außenwirtschaftsminister, Aufgaben im EWG-Bereich, verantwortlich für Währungspolitik und Privatwirtschaft, Pflichten gegenüber dem Parlament etc. - dann erscheint es zweifelhaft, ob ein Bundesminister für Wirtschaft und Finanzen alle diese Aufgaben noch verantwortlich wahrnehmen kann. Es ist daher Böckenförde[4] zuzustimmen, der meint, wenn ein, höchstens zwei Staatssekre-

---

1) vergl. Böckenförde, Organisationsgewalt, S. 196 f, Kirchhof, BB 1971, 1471/72

2) Böckenförde, a.a.O.

3) Die Zeit vom 25. Juni 1971, S. 33

4) Böckenförde, a.a.O.

täre ein Ministerium nicht mehr überblicken könnten, vermöchte dies ein Minister erst recht nicht. Auch von daher erscheint eine Zusammenlegung beider Ressorts als bedenklich.[1)]

Insgesamt ist als Ergebnis festzuhalten, daß eine Zusammenlegung von Wirtschafts- und Finanzressort vielleicht politisch ein Gebot der Stunde, aber wegen Inkompatibilität beider Ämter keineswegs verfassungsmäßig war.[2)]

3. Kapitel

Der BFM - und die Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers

Diese Arbeit beschäftigt sich mit dem BFM als Haushaltsminister, nicht mit der Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers. Zu ihr hat sie nur insoweit einen Beitrag zu leisten, als durch sie die Stellung des BFM und seine Rechte berührt werden.
Zuvor eine Bemerkung: Wenn Maunz[3)] resignierend feststellt, entscheidend für die Probleme um die Richtlinienkompetenz sei "nie die Verfassungsrechtslage .... sondern das Gewicht der am Konflikt beteiligten Persönlichkeiten ...." und dem politischen Takt eine "Vorrangstellung" einräumt, so kann das nicht hingenommen werden. Denn die Schere zwischen Verfassungsrecht und Verfassungswirklichkeit öffnet sich umso mehr, je mehr man politischen Praktiken erlaubt, im Zwielicht einer apokryphen Verfassungswandlung Verfassungsrecht zu ersetzen.
Das ist auch deshalb nicht annehmbar, weil im

---

1) ebenso wie hier im Anschluß an Böckenförde, Kirchhof, a.a.O. S. 1472
2) so im Ergebnis auch Lilien-Waldau a.a.O. S. 176
3) Maunz-Dürig-Herzog, Art. 65, Rdnr. 5

Bereich der Regierung bestimmte politische "Spielregeln" zwischen den Beteiligten die Tendenz zeigen, sich in kurzer Zeit zu gewohnheitsrechtlichen Regeln zu verfestigen. Darum ist es eine ständige Aufgabe der Staatsrechtslehre, in dem Grenzbereich zwischen Verfassungsrecht und politischer Praxis so weit als möglich eine rechtliche Klärung herbeizuführen.[1)]

In dem Verhältnis zwischen Bundeskanzler und BFM lassen sich zwei Rechtssphären unterscheiden, deren eine durch die klare Abgrenzung und Verteilung der Rechte zwischen Bundeskanzler und BFM charakterisiert ist, während die andere ihre Akzente mehr durch ein Miteinander unter der Superiorität des Bundeskanzlers erhält.

1. Die Abgrenzung der Rechte des BFM und des Bundeskanzlers

   a) Gem. Art. 112 GG bedürfen über- und außerplanmäßige Ausgaben der Zustimmung des BFM. Der Auffassung von Maunz,[2)] der Bundeskanzler könnte die Zustimmung zu einer Richtlinienfrage machen und den BFM auf diese Weise zwingen, über- und außerplanmäßige Ausgaben zuzulassen, kann nicht gefolgt werden. Denn Art. 112 GG gibt dem BFM ein von der Richtlinienkompetenz unabhängiges Recht.[3)] Das ergibt sich einmal aus dem Wortlaut der Vorschrift im Vergleich zu Art. 65 S. 2 GG. Während nach Art. 65 S. 2 GG die Selbständigkeit und der Verantwortungsbereich eines jeden Ministers mit der Hypothek der Richtlinienprärogative belastet ist, weist der Wortlaut des Art. 112 GG dem BFM ein Alleinentscheidungsrecht zu; und Art. 112 GG hat den

---

1) Knöpfle, a. a. O. S. 930

2) Maunz-Dürig-Herzog, Art. 112 Rdnr. 11; vergl. auch Junker, Die Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers, 1965, S. 114

3) s. Vialon, Haushaltsrecht, S. 114

gleichen verfassungsrechtlichen Rang wie Art. 65 S. 1 GG.
Ferner hat der Art. 112 GG, der die schnelle Erledigung unvorhergesehener Ausgaben während eines Haushaltsjahres ermöglichen will, darüber hinaus, wie bereits früher dargelegt, den Sinn, das parlamentarische Budgetrecht zu wahren.
Mit der Finanzverfassungsreform vom 12.5. 1969 fügte der Bundestag den Satz 3 in Art. 112 GG ein.[1] Er legte fest, "das Nähere (zu diesem Recht des BFM) werde durch ein Bundesgesetz bestimmt." Die Ausfüllung dieses Gesetzesvorbehaltes erfolgte durch § 37 BHO. Er engte das Recht des BFM aus Art. 112 GG insoweit ein, als er die Voraussetzungen für den Gebrauch dieses Rechtes näher umriß und enger an das Budgetbewilligungsrecht des Bundestages band (s. § 37 Abs. 1 S. 3 u. 4, sowie Abs. 4 BHO). Die Bundeshaushaltsordnung nahm dem BFM das Recht aus Art. 112 GG also nicht, sondern bestätigte es vielmehr, indem § 116 S. 1 BHO ausdrücklich bestimmte, daß der BFM "in den Fällen des § 37 Abs. 1" - also bei über- und außerplanmässigen Ausgaben - "endgültig" entscheide, während ansonsten die Bundesregierung das Letztentscheidungsrecht hat. Daraus geht der klare Wille des Gesetzgebers hervor, dem BFM ein Alleinentscheidungsrecht zu geben, das nicht von der Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers mit Beschlag belegt werden kann.

Der Art. 112 GG macht den BFM wie bereits oben dargelegt, neben anderen Funktionen auch zum "Mann des parlamentarischen Vertrauens" im Exekutivbereich und gibt

---

1) BGBl. I S. 357

ihm die dazu notwendige unabhängige Stellung. Darum macht auch Art. 114 GG ganz folgerichtig den BFM für die Rechnungslegung verantwortlich.

Die gleiche von der Richtlinienkompetenz unabhängige Stellung hat der BFM, soweit er als Hüter der Budgetprinzipien das parlamentarische Budgetbewilligungsrecht schützt (s.o. S.68f). Der verfassungsmässige Schutz dieses Rechtes ist kein Gegenstand wechselnder Richtlinien nach dem jeweiligen Stande politischer Ansichten. Selbstverständlich ist es dem Bundeskanzler unbenommen, einen BFM trotz dessen richtlinienunabhängiger Rechte zu entlassen,[1] wenn er nicht den Richtlinien des Bundeskanzlers entsprechend handeln will.[2] Diese Möglichkeit hält indessen weniger als sie verspricht: Denn einmal ist es politisch schwer durchsetzbar, einen BFM zu entlassen, der von seinen Rechten einen verfassungsmäßigen Gebrauch macht. Noch schwieriger ist dies, wenn der BFM einer Koalitionspartei angehört.

---

1) Genau genommen kann der Bundeskanzler dem Bundespräsidenten nur die Entlassung vorschlagen, Art. 64 GG; dieser muß ihr aber stattgeben. Noch weitergehend hält Friauf, Festgabe für Herrfahrdt, S. 52f es sogar für unzulässig, daß der Bundeskanzler dem Bundespräsidenten die Entlassung vorschlägt, wenn er damit "die Entscheidung der Bundesminister auch dort, wo das Grundgesetz sie für allein maßgeblich erklärt hat, beeinflussen oder umstoßen will.

2) vergl. Vialon, Haushaltsrecht, S. 219 Schmidt-Bleibtreu, Klein, a. a. O. S.

Des weiteren steht der Bundeskanzler bei einem neu berufenen BMW vor der gleichen Problem. Auch er kann seine Rechte in den aufgezeigten Grenzen richtlinienunabhängig ausüben.

b) Nach einer Definition Böckenfördes ist Organisationsgewalt "die Befugnis zur Schaffung, Veränderung, Zusammenordnung, Bestimmung der Aufgaben ... öffentlicher Funktionsträger ... auf dem Boden der in der Verfassung selbst getroffenen Grundorganisation"[1] also das Recht zu organisatorischen Anordnungen[2] für die Herstellung und den Ausbau der staatlichen Organisation. Welches Organ befugt ist, Organisationsgewalt in einem bestimmten Bereich auszuüben, beantwortet das Grundgesetz.
Aufgabe und Rechtsstellung des Bundeskanzlers werden durch zwei Vorschriften des Grundgesetzes besonders markiert: Durch seine Richtlinienkompetenz Art. 65 S. 1 GG und sein aus den Art. 63, 64, 67 GG folgendes Kabinettsbildungsrecht.[3] Zu diesen Rechten ist die Organisationsgewalt, also das Recht, Ministerien abzuschaffen, neu zu errichten, ihnen ihre Kompetenzen zuzuweisen und voneinander abzugrenzen, eine notwendige organisatorische Ergänzung. Richtlinien der Politik, programmatische Entscheidungen für bestimmte Aufgaben und deren Erledigung. Regierungspolitik im ganzen, wird auch durch

---

1) Böckenförde, Organisationsgewalt, S. 35, S. 47 ff.

2) vergl. Forsthoff, Die öffentliche Körperschaft im Bundesstaat, 1931, S. 28

3) Dieses steht ihm zu, weil er vom Bundestag gewählt und gestürzt werden kann, die Minister nur von seinem und dem Vertrauen des Bundestages abhängig sind. Darum folgt aus seinem Vorschlagsrecht sein Kabinettsbildungsrecht. S. ausführlicher dazu Böckenförde, Organisationsgewalt, Fußn. 5, S. 140

die Schaffung neuer Ministerien wahrgenommen. Kraft der ihm vom Grundgesetz zugewiesenen Rechte und seiner Stellung als Regierungschef steht darum dem Bundeskanzler die Organisationsgewalt im Bereich der Bundesregierung soweit[1] zu,[2] als nicht durch das Grundgesetz schon selbst bestimmte Organisationsentscheidungen getroffen wurden[3] bzw. die Organisationsgewalt des Bundeskanzlers durch die Rechte anderer Organe begrenzt wird.[4]

Eine Begrenzung erfährt die Organisationsgewalt des Bundeskanzlers durch das Budgetrecht des Parlaments. Organisationsakte des Bundeskanzlers haben nur insofern eine Wirkung, als der Bundestag die evtl. dafür erforderlichen Mittel - etwa die sachliche und personelle Ausstattung der Ministerien - bewilligt.[5]

Durch den BFM wird die Organisationsgewalt des Bundeskanzlers nicht eingeschränkt. Anweisungen des Bundeskanzlers an ihn, bei der Haushaltsplanaufstellung die Errichtung eines

---

1) vergl. Amphoux, a.a.O. S. 203

2) s. a. § 9, GO der Bundesregierung: "Der Geschäftsbereich der einzelnen Bundesminister wird in den Grundzügen durch den Bundeskanzler festgelegt".

3) vergl. etwa Art. 114, 112, 108 Abs. 3, Die Organisationsentscheidungen des Grundgesetzes für einen BFM. Nur das Grundgesetz, nicht die durch das Grundgesetz insoweit begrenzte Organisationsgewalt des Bundeskanzlers kann hier eine Änderung herbeiführen

4) Das Ernennungsrecht gehört sachlich nicht zur Organisationsgewalt. Beide können auseinanderfallen s. Böckenförde, Organisationsgewalt, S. 34, Fußn. 45, 46 m.w.Nachw.
Das Ministerernennungsrecht des Bundespräsidenten ist daher keine Begrenzung der dem Bundeskanzler zustehenden Organisationsgewalt s.a. Köttgen, Der Einfluß des Bundes, Jb. d. öffentl. Rechts, NF, 1962, Bd. 11, 173 ff (258)

5) Köttgen, a.a.O. S. 256

neuen Ministeriums miteinzuplanen, muß er befolgen und durch Kürzungen am anderen Stellen einen Ausgleich vornehmen. Der BFM hat ebenfalls nicht die Möglichkeit, bei den Etatberatungen des Kabinetts die Errichtung eines neuen Ministeriums auf Grund eines Organisationsaktes des Bundeskanzlers abzuwehren, etwa indem in Umkehrung des im § 26 GO der Bundesregierung vorgesehenen Falles die Mehrheit der Bundesminister mit dem BFM gegen den Bundeskanzler stimmt. Die GO der Bundesregierung, als im Range unter dem Grundgesetz stehender Norm, kann nicht verfassungsmäßige Rechte des Bundeskanzlers abändern.

Schwieriger wird das Verhältnis der Rechte von Bundeskanzler und BFM bei der Durchführung des Haushaltsplans. Die schnelle Einrichtung und finanzielle Komplettierung eines Ministeriums, das der Bundeskanzler für nötig hält, hängt von der Bewilligung über- und außerplanmäßiger Ausgaben durch den BFM ab, Art. 112 GG.

Zwar kann nur er allein im Stadium der Etatdurchführung über die Bewilligung derartiger Mittel entscheiden, doch wird man annehmen müssen, daß ein unvorhergesehenes und unabweisbares Bedürfnis vorliegt, wenn der Bundeskanzler unerwartet,[1] weil es ihm sachlich notwendig erscheint,[2] ein neues Ministerium errichtet. Der BFM handelte in einem solchen Falle verfassungswidrig, würde er seine Zustimmung verweigern.

---

1) Unerwartet heißt: dieses Ministerium darf nicht etwa schon bei der Haushaltsplanaufstellung bzw. -verabschiedung vorgesehen sein, um auf dem Wege über- und außerplanmäßiger Ausgaben das Budgetrecht eines einem neuen Ministerium ablehnend gegenüberstehenden Bundestages zu umgehen. Dann würde der BFM zu Recht die Mittel verweigern.

2) Man denke z.B. daran, daß auf Grund einer Einigung der EWG-Staaten ein Europaministerium notwendig werden könnte.

2. Das Miteinander von BFM und Bundeskanzler unter der Superiorität des Bundeskanzlers

Gem. Art. 65 S. 2 GG bestimmt der Bundeskanzler die Richtlinien der Politik. Bisher gibt es keinen einheitlichen juristischen Begriff des Politischen;[1] vielleicht kann es ihn nicht einmal geben. Denn das Politische als solches ist kein Sachbereich, sondern eine Eigenschaft, die mit wechselnder Intensität Handlungen im Staate anhaften kann.[2] Wenngleich es einen einheitlichen Begriff des Politischen nicht gibt, so bildete sich doch mit zunehmender Kenntnis seines Wesens in der Lehre von der Gewaltenteilung der Begriff der Regierung heraus.[3] Die Regierung ist nach Smend[4] der Teil der Staatsfunktionen, der in den Kreis der Politik fällt; d.h. in dem der Staat sich und sein Wesen bestimmt und durchsetzt. Richtlinien der Politik festzusetzen, bedeutet darum, die Grundzüge der obersten Staatsführung im Bereich der Regierung zu bestimmen.[5]

Man hat die Kompetenz des Bundeskanzlers aus dem Begriff der Richtlinien näher zu bestimmen versucht und daraus geschlossen, es müsse sich um generelle Regelungen,[6] um einen Rahmen handeln;[7] den die Ressortselbständigkeit der Minister ausfüllen könnte.

---

1) Ganz abgesehen davon, wird der Begriff des Politischen je nach Zusammenhang von Soziologen, Politologen, Historikern und Nationalökonomen ganz unterschiedlich gebraucht.

2) Schmitt, Carl, Der Begriff des Politischen, 1963, S. 26 f

3) Wöckel, Wer bestimmt die Richtlinien der Politik, 1957, S. 5 m.w.Nachw.

4) Smend, Die politische Gewalt im Verfassungsstaat, S. 16

5) Wöckel, a. a. O. S. 6

6) vergl. statt vieler Eschenburg, DÖV 54, 193 ff (195); Knöpfle, DVBL 65, 857 ff (859, Fußn. 26 m.w.Nachw.)

7) Maunz, BayVBL 56, 260 ff (261)

Dabei wurde übersehen, daß Richtlinien und Einzelanweisung nicht notwendig ein Gegensatzpaar sind.[1] Zwar sind sie vom Wortlaut her nicht ohne weiteres ineinander enthalten, schließen sich aber auch nicht ohne weiteres aus. Wenn Richtlinie das Grundsätzliche meint, dann kann "das Prinzipielle seinen Sitz in der konkreten Sachfrage selbst" haben, "sich darin kristallisieren" und - ist hinzuzufügen - sogar erschöpfen. Dann "können Richtlinienkompetenz und einzelne Sachentscheidung zusammenfallen".[2]
Der Bundeskanzler als leitender Staatsmann muß daher die Möglichkeit haben, nicht nur langfristig das Grundsätzliche zu regeln, sondern auch kurzfristig in Einzelanweisungen die Weichen zu stellen. Es ist natürlich zuzugeben, daß Richtlinienbestimmung in den Kategorien generelle Regelung - Einzelanweisung eine rein tatsächliche Häufigkeitstypik für die generelle Regelung hat; mehr allerdings auch nicht.

Sie sagt insbesondere nichts darüber, wann sachlich-inhaltlich etwas zur Richtlinie der Politik wird, unabhängig von seiner Einordnung als generell programmatische Anweisung oder Einzelfall. Im Anschluß an eine Abgrenzung von Knöpfle[3] soll das entscheidende Kriterium hierfür sein, ob bestimmte Entscheidungen den "Charakter eines Politikums" haben, d.h. ob ein bestimmter Sachbereich Auswirkung für die gesamte Regierungsarbeit und deren Beurteilung im ganzen sowie das Interesse einer breiten Öffentlichkeit gewinnt. Ist das gegeben, handelt es sich um eine Frage der Richtlinienkompetenz. Denn es ist ein "Telos

---

1) Daß die Verengung der Richtlinien auf einen generellen Rahmen auch historisch nicht richtig ist, zeigt die Analyse von Knöpfle, DVBl 65, 857 ff (859 f)

2) Böckenförde, Organisationsgewalt, S. 207

3) Knöpfle, DVBl 65, 925 ff (926).

der Richtlinienkompetenz",[1] derart wichtige Angelegenheiten "in den gestaltenden Griff des Regierungschefs gelangen zu lassen", der für den politischen Kurs seiner Regierung die Verantwortung trägt und dafür vom Bundestag zur Rechenschaft gezogen werden kann, vergl. Art. 67 GG.

Legt man eine derartige Auffassung der Richtlinienkompetenz zugrunde, dann muß man, bei der eminenten Wichtigkeit, welche haushaltspolitische Entscheidungen von Fall zu Fall erreichen können, feststellen, daß bis zu der Grenze, die durch das verfassungskräftige Alleinentscheidungsrecht des BFM markiert ist der Bundeskanzler seinem BFM generelle und einzelne Anweisungen geben kann, die sich auf die gesamte Tätigkeit des BFM im Haushaltsbereich erstrecken können:

sei es die Bildung von Schwerpunkten bei den Haushaltsansätzen, die Etatplanung oder -durchführung, die konjunkturelle Steuerung des Haushalts[2] oder die Finanzplanung usw.

Alle diese Aufgaben kann der BFM nur zusammen mit dem Bundeskanzler und nur unter Superiorität des Bundeskanzlers wahrnehmen, sobald sie den Rang einer Richtlinienfrage erreichen und der Bundeskanzler die Richtlinienkompetenz für sich in Anspruch nimmt. Dabei kann sich die Einzelanweisung aus dem vom Bundeskanzler gesetzten generellen Rahmen ableiten.

---

1) Knöpfle, a. a. O.

2) Es war darum eine durchaus verfassungsmäßige Ankündigung Bundeskanzler Brandts in verschiedenen Reden während der letzten Legislaturperiode, er wolle sich mehr um die konjunkturelle Steuerung des Haushalts zum Zwecke der Inflationsbekämpfung kümmern. Dieses Beispiel demonstriert zweierlei:
a) wie eine Einzelfrage durch ihre politische Bedeutung zu einer Richtlinienfrage wird;
b) daß der BFM, auch wenn für die konjunkturelle Steuerung des Haushalts verantwortlich, dies nur innerhalb der politischen Führung des Bundeskanzlers ist.

Doch fragt es sich, ob der Bundeskanzler sein Richtlinienrecht - das somit theoretisch sehr weit reicht - überhaupt in der Praxis auszuüben vermag. Ein Blick auf die Etat- und fünfjährige Finanzplanung z.B. zeigt, daß der Bundeskanzler erst relativ spät in diese Stadien eingeschaltet ist, nämlich dann, wenn es schon feststehende Planentwürfe des BFM zum Haushaltsplan und Finanzplan gibt, die wiederum auf den Planungen der einzelnen Ressorts basieren. Bevor der Bundeskanzler diese Planungen zu Gesicht bekommt, hat schon eine grundsätzliche Formulierung von Programmschwerpunkten, eine Entscheidung für bestimmte Daten und eine Selektion unter verschiedenen Möglichkeiten stattgefunden, bei gleichzeitiger Unterdrückung der nicht gewählten Alternativen. Aber "in einem Staat regiert, wer die Entscheidungsmöglichkeiten kennt und unter ihnen auswählt." Denn hat er gewählt, "dann ist es leicht, die anderen Möglichkeiten mehr oder minder ad absurdum zu führen. Wer informiert, hat recht."[1] Durch seine späte Einschaltung in den Entscheidungs- und Planungsprozeß hat der Bundeskanzler ein Informationshandicap, dessen Auswirkungen auf die Bestimmung der Richtlinien der Politik um so bedeutender sind, als die Haushaltsplanung und die Etatdurchführung mit dem verfassungskräftigen Recht des Art. 112 GG insgesamt in der Hand des BFM liegen. Dieser verfügt über das wichtigste Instrument für die politische Programmformulierung und Zieldurchsetzung. Wie weit der Bundeskanzler dem BFM Richtlinien setzen kann, hängt ganz davon ab, wann und wie häufig der Bundeskanzler in den Planungsprozeß des Haushalts

---

1) Zitat bei Hirsch, a.a.O. S. 107 ohne Angabe des Verfassers, aber mit Hinweis auf S. 149 des Bd. I der Reihe Parlament und Verwaltung

eingeschaltet ist und ob er zudem den "Teilpolitiken" der einzelnen Ressorts durch Vorgabe eines Gesamtkonzepts Programmdaten zu setzen vermag, welche wiederum Grundlage für seine Weisungen an den BFM sind. Wenn der Bundeskanzler als integrierender Teil des Gesamtkabinetts die divergierenden Ressortinteressen zu einem Gesamtkonzept binden und gleichzeitig Richtlinien setzen will, dann bedarf es einer Koordination von Haushaltsplanung und Programmformulierung. "Zur Koordinierung gehören Informationen und Weisungen. Die ersteren erhält nur der sachlich Zuständige, die letzten kann nur einer erteilen, der einen höheren Rang hat."[1] Nach der gegenwärtigen Verfassungsstruktur ist die Zuständigkeit zur Programmformulierung für die Gesamtregierung dem Bundeskanzler (in Verbindung mit dem unter ihm arbeitenden Bundeskanzleramt) überwiesen, während die Haushaltsplanung ganz in der Hand des BFM liegt, der als der dafür Zuständige zwar die notwendigen Daten erhält, während auf der anderen Seite der Bundeskanzler als der zwar "Ranghöhere" eine Koordination zwischen Haushaltsplanung und Programmformulierung nur schwer vornehmen kann, da er die für die Haushaltsplanung entscheidenden Daten nicht hat. Die Ausübung der Richtlinienkompetenz durch den Bundeskanzler gegenüber dem BFM bleibt darum notwendigerweise in vielen Fällen rein theoretisch. Noch immer gilt der von Morstein Marx festgestellte Tatbestand,[2] daß "politische Programmformulierung und Haushaltsplanung ... in der

---

1) Dennert, Entwicklungshilfe geplant oder verwaltet? 1968, S. 80

2) Morstein Marx, Regierungsprogramm und Haushaltsplanung in vergleichender Sicht, Politische Vierteljahresschrift, 1965, S. 442 ff (458).

Bundesrepublik weder eng genug beisammen noch als Gesamtkomplex hoch genug im organisatorischen Aufbau der Exekutive" liegen.[1] Die Zuordnung zweier an sich ganz eng zusammengehörender Planungen läßt deren Aufteilung auf Bundeskanzler und BFM sowie die Trennung des Informationsprozesses als problematisch erscheinen. Nicht selten wird der BFM als Herr der Haushaltsplanung im Bereich der Regierung sich den Richtlinien des Bundeskanzlers entziehen oder gar an dessen Stelle selbst den anderen Ressorts Richtlinien setzen können.

Es ist hier nicht der Ort, über die gegenwärtige Rechtslage hinaus verfassungspolitische Untersuchungen anzustellen. Ein kurzer Ausblick muß genügen.
Verfassungspolitisch wünschenswert wäre ein "Programmbudget", das die Aufgaben von Haushalts- und Finanzplanung sowie Regierungsprogramm zusammenfaßt und dessen Ausarbeitung dort liegt, wo die Zielvorstellungen und das Gesamtprogramm der Regierung entwickelt, d.h. wo die Richtlinien der Politik bestimmt werden: beim Bundeskanzler bzw. Bundeskanzleramt. Andererseits könnte die Herausnahme der Haushaltsplanung und der Haushaltsabteilung aus dem Finanzministerium und deren Überwechseln in das Kanzleramt zwecks besserer Bestimmung der Richtlinien der Politik zu den bekannten Schwierigkeiten führen, die sich noch stets aus einer Aufteilung des Finanzministeriums in ein Einnahmeministerium und ein Haushaltsministerium ergeben haben:

Die Koordination von Einnahmeseite und Ausgaben, das Haushaltsgleichgewicht wäre ge-

---

1) Vergl. auch schon früher zu diesen konstatierten Mängeln Senf, Die saarländische Haushaltsreform in: Finanzarchiv, NF Bd. 17, 1956/57, S. 169 ff (170)

gefährdet.[1] Dem Verfasser erscheint es daher ausreichend und wünschenswert, Haushaltsplanung und -durchführung von Bundeskanzler und BFM gemeinsam wahrnehmen zu lassen. Damit wären zwei Ziele erreicht: einerseits kann der Bundeskanzler in engem Zusammenhang Programmformulierung und Haushaltsplanung und andererseits der BFM Einnahmen und Ausgaben koordinieren. Um dieses Ziel zu erreichen, bedürfte es beträchtlicher Verfassungsänderungen, die hier nur angedeutet werden können

Außer einer Änderung des Art. 112 GG - über außeretatmäßige Ausgaben entschieden Bundeskanzler und BFM gemeinsam - und einer entsprechenden Verteilung der Verantwortung für Etatplanung und -vollzug, wäre auch eine Umstrukturierung des Regierungssystems gegeben: die von BFM und Bundeskanzler unter dessen Superiorität vorgenommene Programmbudgetierung würde zu einer Negation der Eigenständigkeit der Ressorts führen. Die Minister könnten kaum noch selbständig und unter eigener Verantwortung ihre Ressorts leiten. Sie wären weitgehend auf die verwaltungstechnische Leitung der Ressorts beschränkt und nähmen damit im Laufe der Zeit die Stellung von Staatssekretären ein. Die gegenwärtige Kollegialstruktur der Regierung änderte sich hin auf eine Präsidialregierung amerikanischen Musters.

Welche politischen und verfassungsrechtlichen Konsequenzen sich daraus ergäben, muß einer anderen selbständigen Untersuchung vorbehalten bleiben.

---

1) s. o. S. 35 ; und die ausführliche Darstellung des Instituts Finanzen und Steuern, Der Finanzminister, S. 13 f, S. 27 f, S. 81 f.

4. Kapitel

Der BFM als Verfassungsorgan

Auf Grund der weitreichenden und z. T. selbständigen, nicht einmal durch Bundeskanzler und Bundestag beeinflußbaren Rechte des BFM wurde die Frage in der Literatur gestellt und kontrovers beantwortet, ob der BFM ein mit eigenen Rechten ausgestattetes Verfassungsorgan des Bundes sei.

Wacke[1] sieht im BFM ein "unmittelbares Organ des Bundes"; Klein[2] bezeichnet ihn als ein "repräsentatives Verfassungsorgan"; Lilien-Waldau[3] vertritt die Auffassung, der BFM sei ein "zumindest ... mittelbares Verfassungsorgan"; Strickrodt[4] meint, der BFM sei ein"selbständiges Verfassungselement".
Goessel[5] und Maunz[6] sehen in ihm nur einen mit eigenen Rechten ausgestatteten "Teil eines obersten Bundesorgans".
Bei Böckenförde[7], Eschenburg[8], Glaeser[9] und Neumark[10] begegnet die Verfassungsorganqualität des BFM einer mehr- oder minder starken Ablehnung.
Allen Autoren ist gemeinsam, daß bei ihnen eine Auseinandersetzung mit dem Begriff und der möglichen Rechtsfolge einer eventuellen Verfassungsorganqualität des BFM fehlt. So läuft die

---

1) Wacke, Finanzwesen, S. 87, 91
2) Klein, Franz, DVBl. 62, S. 573 ff (576)
3) Lilien-Waldau, a.a.O. S. 121
4) Strickrodt, Die Finanzverfassung des Bundes als politisches Problem, S. 41
5) Goessel, Organstreitigkeiten innerhalb des Bundes, 1961, S. 128
6) Maunz-Dürig-Herzog, Art. 112 Rdnr. 10
7) Böckenförde, Organisationsgewalt, S. 184
8) Eschenburg, Staat und Gesellschaft in Deutschland, 1963, S. 577
9) Glaeser, Finanzpolitische Willensbildung in der Bundesrepublik Deutschland, S.36,Anm.66
10) Neumark, Wirtschafts- und Finanzprobleme des Investitionsstaates, S. 117, Anm. 1

fast immer beiläufig geäußerte Bejahung oder Verneinung der Verfassungsorganqualität auf eine petitio principii hinaus.
Im abschließenden Kapitel dieser Arbeit soll der Frage der Verfassungsorganqualität des BFM nachgegangen werden.

1. Der Staat und seine Organe

Der Staat als der umfassendste Verband menschlicher Organisation bedarf zur Bewältigung der vielfältigen Aufgaben der Arbeitsteilung in besonderer Form, nämlich durch die Einrichtung von "arbeitsteiligen Funktionssubjekten",[1] welche auch die Staatsgewalt ausüben. Der Staat als juristische Person des öffentlichen Rechts verteilt seine Funktionen auf bestimmte Organe.[2]

Die Organlehre hat durch Otto v. Gierke[3] und Hugo Preuß[4] als Vertretern der sogen. organischen und Georg Jellinek[5] als Vertre-

---

1) Dreier, Artikel "Organlehre", Evangelisches Staatslexikon, 1966, Sp. 1423 ff (1425)

2) Hoppe, Organstreitigkeiten vor den Verwaltungs- und Sozialgerichten, 1970, S. 168

3) Otto v. Gierke, Labands Staatsrecht und die deutsche Rechtswissenschaft, unveränderter photomechanischer Nachdruck, 1961, S. 1 ff; ders., Die Genossenschaftstheorie und die deutsche Rechtsprechung, 1887, S. 141 ff, S. 603 ff, S. 614 ff; ders., Deutsches Privatrecht Bd. I, 1895, S. 456 ff, 469 ff, 496 ff

4) Preuß, Über Organpersönlichkeit, in: Schmollers Jahrbücher, Jahrgang 26, S. 557 ff; ders., Stellvertretung oder Organschaft, in: Iherings Jahrbüchern, Bd. 44, S. 429 ff

5) Jellinek, Georg, Allgemeine Staatslehre, 3. Aufl., 7. Neudruck, 1960, S. 544 ff; ders., System der subjektiven öffentlichen Rechte, 2. Aufl., 2. Nachdruck, 1963, S. 227 f, S. 241 f.

ter der sogen. anorganischen Lehre die für das deutsche Staatsrecht klassische Gestalt erhalten.

a) Nach der organischen Lehre ist der Staat als juristische Person eine "reale Verbandspersönlichkeit" mit eigener realer Substanz und nicht nur eine persona ficta.[1] Nach außen tritt der Staat durch seine Organe in Erscheinung,[2] welche, selbst willens- und handlungsfähig, den Staat willens- und handlungsfähig machen, "wie das Auge im Sehen oder die Hand im Schreiben den Menschen vertritt."[3]
Die Organe sind nach der organischen Lehre natürliche Personen und haben eine "Organ- oder Gliedpersönlichkeit"[4], da sie allein als Teil der Gesamtheit Persönlichkeit besitzen. Ihre Rechte sind zwar subjektive Rechte[5], stehen ihnen jedoch nicht als eigene Rechte zu, sondern als die des Staates, da sie ihm zu dienen haben.[6]

b) Mit der organischen verbindet die anorganische Lehre die Auffassung von der Einheit zwischen Staat und Organ. Während die organische Lehre, um die rechtlichen Beziehungen zwischen Staat und Organ zu erklären, von der Rechtssubjektivität von Staat und Organ ausgeht,[7] gibt es

---

1) Sattler, Das Bundesverfassungsgericht als Verfassungsorgan, 1955, S. 2

2) s. Pollmann, Repräsentation und Organschaft, 1969, S. 47 ff

3) Gierke, Labands Staatsrecht, S. 42

4) Gierke, a. a. O. S. 32, 37, 43, 47

5) Gierke, Die Genossenschaftstheorie und die deutsche Rechtsprechung, S. 685

6) Pollmann, a. a. O. S. 49

7) Preuß, Stellvertretung oder Organschaft, S.429 ff (449); zur folgenden Darstellung Türpe, Staatsorganschaft und richterliche Unabhängigkeit, 1966, S. 12 f

nach Meinung Jellineks kein Rechtsverhältnis zwischen Staat und Organ[1] und auch keine selbständige Rechtspersönlichkeit der Organe.[2] Der Staat existiere allein durch seine Organe.[3] Deren Kompetenzen seien keine subjektiven Rechte, sondern objektive Zuständigkeitsregeln.[4] Rechtsbeziehungen bestünden nur zwischen dem Staat als juristischer Person und den physischen Organträgern[5] (Organwaltern). Der von dem Organ, das mit dem Staat eine Einheit bildet, zu unterscheidende Organwalter[6] steht als selbständige Rechtspersönlichkeit mit dem Staat in Rechtsbeziehungen, z. B. durch das in Berufsordnungen statuierte subjektive Recht der Organwalter.[7] Rechte, welche die Organwalter für das Organ wahrnehmen, seien keine "eigenen" Rechte der Organträger, denn sie ordneten nur staatliche Zuständigkeiten.[8] [9]

---

1) Jellinek, Allgemeine Staatslehre, S. 560

2) s. a. Jellinek, System der subjektiven öffentlichen Rechte, S. 227

3) Jellinek, Allgemeine Staatslehre, S. 544

4) Jellinek, System, S. 227

5) Jellinek, Allgemeine Staatslehre, S. 559

6) Wolff, Verwaltungsrecht II, 1970, S. 54 f, 45

7) s. Jellinek, Allgemeine Staatslehre, S. 562

8) Durch die scharfe Unterscheidung zwischen Organ und Organwalter verliert der Streit zwischen organischer und anorganischer Lehre, ob die Organe neben der juristischen Person noch eigene Rechtspersönlichkeit hätten, erheblich an Bedeutung. Jellinek, der eine selbständige Rechtspersönlichkeit der Organe verneint, will damit nur zum Ausdruck bringen, daß die Organfunktionen wahrnehmenden Organwalter nicht subjektive Rechtsinhaber der allein dem Organ als Institution zustehenden Kompetenzrechte werden. Eben dies aber wollen auch die Vertreter der organischen Lehre nicht. Sie billigen den Organen Organpersönlichkeit hauptsächlich deswegen zu, um die Rechtsbeziehungen zwischen physischem Organträger und juristischer Person (Staat) erfassen zu können. Sattler, a.a.O. S. 3 Fußn. 4

9) Türpe, a. a. O. S. 13

c) Es hat nicht an anderen Lösungsversuchen bezüglich des Organproblems gefehlt.[1] Doch haben sie sich im Gegensatz zu Jellineks Theorie nicht durchsetzen können. Diese ist bis heute die herrschende Auffassung[2] geblieben und wird auch dieser Arbeit zu Grunde gelegt.

d) Bei der großen Zahl von Organen, deren sich der Staat bedienen muß, ist die Aussage, daß ein Organ als Organ handelt, noch nicht von großem juristischen Aussagewert.[3] Sie ist es nur dann, wenn sich aus dem allgemeinen Organbegriff bestimmte Organqualitäten ableiten lassen.[3]
Unter den Organbegriffen, mit denen eine bestimmte Art von Organen gekennzeichnet werden sollen, ist auch der des Verfassungsorgans.[3] Er hat erstmals in § 1 BVerfGG eine gesetzlich normierte Verwendung gefunden,[4] ohne daß in ihm erläutert wurde, was unter Verfassungsorganqualität zu verstehen ist und welche Organe sie besitzen. Man muß jedoch davon ausgehen, daß der Begriff des Verfassungsorgans mit dem in Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG verwendeten Begriff des "obersten Bundesorgans" inhaltlich identisch ist.[5]
Da in der Literatur über den BPM und dessen Organqualität zumeist der Begriff "Verfassungsorgan" auftaucht, wird dieser Begriff

---

1) s. die ausführliche Darstellung bei Pollmann, a. a. O. S. 51 ff, 57 ff

2) so Forsthoff, Lehrbuch, S. 392 f; er selbst hält allerdings den Organbegriff für entbehrlich und ersetzt ihn durch den Begriff Institution, S. 393, ohne zu wesentlich anderen Ergebnissen zu gelangen; vergl. auch Wolff, a. a. O. S. 42 ff

3) Sattler, a. a. O. S. 4 f; s. Leibholz, Das Wesen der Repräsentation, 1929, S. 123

4) s. a. die Ausführungen des Abgeordneten Dr. Laforet in der 114.Sitzung des Deutschen Bundestages, 1.Legislaturperiode, BT-Prot.S 4287D

5) Sattler, a. a. O. S. 5; s. a. Geiger, Gesetz über das Bundesverfassungsgericht, Kommentar, 1952, S. 208

auch in der vorliegenden Studie statt des insoweit identischen Begriffs "oberstes Bundesorgan" gebraucht.
Es ist zu untersuchen, welche Merkmale einem Organ Verfassungsorganqualität verleihen und ob sie beim BFM vorliegen.

2. Kriterien der Verfassungsorganqualität des BFM[1)]

a) Angesichts der Mannigfaltigkeit und des Umfangs staatlicher Aufgaben bedarf der Staat einer solchen Vielzahl von Organen, daß eine erschöpfende Aufzählung und Benennung aller Organe in einer umfassenden Organisationsordnung kaum möglich ist. Daher muß sich die Organisationsordnung des Staates, die Verfassung,[2)] damit begnügen, einige Organe zu konstituieren, denen die weitere Errichtung aller übrigen Organe obliegt. Auf diese Weise gibt es unmittelbare und mittelbare Organe. Die unmittelbar durch die Verfassung des Staates konstituierten Organe sollen als Verfassungsorgane bezeichnet werden.[3)] Ein Organ besitzt demnach Verfassungsorganqualität, wenn es unmittelbar in der Verfassung des Staates durch den Verfassungsgeber und nicht durch ein anderes Organ konstituiert wurde.[4) 5)]
Da eben dies beim BFM geschah, s. Art. 108, 112, 114 GG, besitzt er Verfassungsorganqualität.

---

1) Die folgende Darstellung beruht in knappster Form auf der ausführlichen und trefflichen Erörterung von Sattler zum Verfassungsorganbegriff, Sattler, a. a. O. S. 7 ff

2) vergl. Smend, Verfassung und Verfassungsrecht, 1928, S. 82

3) vergl. Wolff, a. a. O. S. 60

4) vergl. Leibholz, Der Status des Bundesverfassungsgerichts, Einleitung, Jahrbuch des öffentlichen Rechts, NF, Bd. 6, S. 110 ff (112) unter Bezugnahme auf Santi Romano

5) zum ganzen s. Sattler, a.a.O. S. 7 ff

b) Wie eine Verfassung sich angesichts der grossen Zahl von Organen eines Staates darauf beschränken muß, die wichtigsten Verfassungsorgane zu nennen, so kann sie auch nur die wichtigsten staatlichen Funktionen auf die Verfassungsorgane verteilen.[1)]

Die Auswahl dieser Funktionen steht in ihrem Ermessen. Eine Verteilung der Funktionen muß sie allerdings vornehmen, soweit es sich um die obersten Staatsfunktionen, die Ausübung oberster politischer Gewalt im Staat, die höchste Staatswillensbildung handelt. Denn eine Verfassung ohne derartige Regelungen wäre eine constitutio imperfecta, da ja die Bildung des höchsten Staatswillens und die Ausübung höchster politischer Gewalt durch die Verfassungsorgane den Staat erst richtig konstituiert und gestaltet.[1)2)] Ein Organ besitzt demnach Verfassungsorganqualität, wenn es an der Bildung des höchsten Staatswillens durch die Verfassung mitzuwirken berufen ist, wenn es entscheidend an der politischen Gesamtgestaltung des Staates teil hat oder auch in seiner Funktion - nach einem Begriff Smends - integrierend auf den Staat wirkt.[3)] "Jene Organe, deren Entstehen, Bestehen und verfassungsmäßige Tätigkeit recht eigentlich den Staat konstituieren und seine Einheit sichern, sind Verfassungsorgane."[4)]

---

1) Sattler, a.a.O. S. 16

2) Geiger, Gesetz über das Bundesverfassungsgericht, S. 208: "Oberste Verfassungsorgane sind die in der Verfassung genannten höchsten Organe, auf die zur Herstellung eines Systems der checks and balances die oberste Gewalt im Staate verteilt ist und deren Zusammenspiel die Verfassungsordnung im materiellen Sinne verwirklicht und ... gewährleistet."

3) Sattler, a. a. O. S. 16/17

4) Bemerkungen des Bundesverfassungsgerichts zu dem Rechtsgutachten von Prof. Thoma in: Jahrbuch d. öffentl. Rechts, NF Bd. 6, S. 194 ff (198); s. a. Smend, Die politische Gewalt im Verfassungsstaat, S. 16 ff

Daß diese Voraussetzungen beim BFM vorliegen, bedarf nach dem in den vorhergehenden Teilen dieser Arbeit Dargelegten keiner weiteren Erläuterung. Durch seine Tätigkeit als allein verantwortlicher Haushaltsminister, der für die Finanzausstattung des Staates Sorge trägt, sichert er ein einheitliches Finanz- und Haushaltsgebaren des Gesamtstaates. Durch die von ihm in den Haushaltsplan eingesetzten und von ihm als Haushaltsminister verantworteten Finanzzuweisungen des Bundes an die Länder führt er diese am "goldenen Zügel" und wirkt integrierend auf alle Gliedstaaten, deren Haushalte er mit dem des Bundes zu harmonisieren versucht.

c) Wenn eine Verfassung Verfassungsorgane konstituiert, so werden ihnen durch die Verfassung auch Kompetenzen verliehen.[1] Denn diese erst ermöglichen es den Verfassungsorganen, bei der Bildung des höchsten Staatswillens aktiv und berechtigterweise tätig zu werden. Hinsichtlich seiner Kompetenzen hat ein Organ demnach Verfassungsorganqualität, wenn ihm durch die Verfassung selbst Kompetenzen verliehen worden sind[2] und ihm dadurch die höchste staatliche Willensbildung anvertraut wurde.[3]

---

1) Der Begriff Kompetenz wird hier als Kompetenz i.w.S. gebraucht. Verstanden wird hier darunter sowohl der Gegenstand einer wahrzunehmenden Aufgabe (Kompetenz i.e.S.) als auch die Befugnis zur Wahrnehmung dieser Geschäfte (Zuständigkeit i.e.S.). Zur Unterscheidung s. Wolff, Verwaltungsrecht II, S. 14 ff

2) Der Berichterstatter an das Plenum des Bundesverfassungsgerichts zur Status-Frage, Jahrbuch des öffentl. Rechts, NF Bd. 6, S. 120 ff (127) folgert Verfassungsorganqualität gerade aus der durch das Grundgesetz übertragenen "Machtfülle" den Kompetenzen; s. a. die Denkschrift des Bundesverfassungsgerichts, Jahrbuch des öffentl. Rechts, a. a. O. S. 144 ff (145).

3) Sattler, a. a. O. S. 14

Der BFM erhielt von der Verfassung mit Art.112 u. 114 GG eigene Kompetenzen. Er besitzt also auch in dieser Hinsicht Verfassungsorganqualität.

Zusammenfassend ist demnach festzustellen, daß ein Organ dann Verfassungsorganqualität besitzt, wenn es [1]

(1) durch die Verfassung selbst konstituiert worden ist,

(2) nach seiner Funktion zur Ausübung oberster politischer Gewalt im Staate und zur höchsten Staatswillensbildung berufen ist,

(3) von der Verfassung selbst Kompetenzen verliehen erhielt.[2] [3]

---

1) Sattler, a. a. O. S. 24

2) Daß diese Kriterien der Verfassungsorganqualität nicht allein auf den BFM zutreffen, sei ergänzend bemerkt. Verfassungsorganqualität besitzen nach den hier gefundenen Kriterien der Bundespräsident, der Bundeskanzler, die Bundesregierung, der Bundestag, der Bundesrat, das Bundesverfassungsgericht.

3) In der älteren staatsrechtlichen Literatur hat der Begriff des Verfassungsorgans keine Verwendung gefunden. Doch war man sich - unter verschiedenen Namen - inhaltlich im wesentlichen einig und verstand unter unterschiedlicher Benennung das gleiche wie unter dem hier verwendeten Begriff Verfassungsorgan. Gerber, Grundzüge des deutschen Staatsrechts, 1869, S. 72/73 billigte nur den Ständen und dem König Organqualität zu. Damit setzte er aber dieselben Voraussetzungen für Verfassungsorganqualität, da in damaliger Zeit eben nur Stände und Monarch Verfassungsorganqualität für sich beanspruchen konnten, Sattler, a. a. O. S. 21/22.

Haenel, Deutsches Staatsrecht Bd. I, 1892, S. 92, versteht unter Hauptorganen jene Organe, "die an oberster Stelle durch Rechte der höchsten Leitung und der ausschlaggebenden Entscheidung die Einheitlichkeit und Planmäßigkeit der Aktion unter den übrigen Staatsorganen sichern."

Preuß, Das städtische Amtsrecht in Preußen, 1902, S. 70 ff bezeichnet als repräsentative Organe jene, "die durch die organisatorische Rechtsordnung dazu berufen sind, den höchsten, die ganze Tätigkeit des Gemeinwesens normierenden Willen rechtsverbindlich zu äußern und nach außen hin darzustellen."

Ebenso Schmitt, Verfassungslehre, 1928, S. 117

3. Die Rechte des BFM als Verfassungsorgan

Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG spricht nicht von den Kompetenzen der obersten Bundesorgane = Verfassungsorgane, sondern von den "eigenen Rechten und Pflichten", mit denen das Grundgesetz sie ausgestattet habe.

Kann man davon sprechen, daß der BFM als Verfassungsorgan eigene Rechte habe, die er z.B. bei Ausübung seiner Befugnisse nach Art. 112 GG wahrnehme?

a) Im Anschluß an die auch dieser Studie zugrunde gelegte Konzeption der Organ-Theorie Jellineks muß man feststellen, daß grundsätzlich Kompetenzen der Organe nur Kompetenzen des Staates, nicht aber "eigene" Rechte der Organe sind; denn die Kompetenzen werden nur dem hinter den Organen stehenden Staate, nicht den Organen selbst zugerechnet und diesen auch nur im staatlichen und nicht im eigenen Interesse verliehen.

b) Gleichwohl spricht Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG von eigenen Rechten der Verfassungsorgane.

Rechtsfähigkeit und eigene Rechte können nur Rechtssubjekte besitzen.

Thoma[1] hat zu Recht darauf hingewiesen, die "Jurisprudenz sei allzu sehr im privatrechtlichen Denken befangen" und sie habe deshalb übersehen, daß "alle Rechtspersönlichkeit relativ zu einer bestimmten Rechtssphäre und zu mehreren Rechtssphären" ist. Es gibt keine "allgemeine" Rechtsfähigkeit. Auch die Rechtsfähigkeit des Zivilrechtskreises - welche meist allen Vorstellungen von Rechtsfähigkeit prägend zugrunde liegt - ist keine allgemeine;[2] sie

---

1) Thoma, Das System der subjektiven öffentlichen Rechte und Pflichten, in: HdbDStR II, 1932, S. 607 ff (611).

2) wie hier Goessl, a. a. O. S. 56

gilt nur im Zivilrechtskreis.[1] Ihre Rechts- und Pflichtsubjekte können nicht Träger verfassungsrechtlicher Rechte und Pflichten sein.[2]

Wenn man demnach die Frage untersucht, ob die Verfassungsorgane eigene Rechte haben, so gilt es hinsichtlich der Rechtskreise zu unterscheiden[3] : im Außenrechtskreis, im Verhältnis zu Dritten wird alles Handeln der Verfassungsorgane dem Staat und nur ihm zugerechnet.[4] Im Außenverhältnis besitzen Verfassungsorgane - insoweit auch der Jellinekschen Organ-Theorie folgend - keine "eigenen Rechte". Im innerorganisatorischen "Verfassungsrechtskreis"[5] bestehen aber zwischen den Verfassungsorganen Rechte und Pflichten.[6] Als Träger von der Verfassung vorgesehener rechtlicher Kompetenzbereiche sind Verfassungsorgane in der Sphäre ihrer wechselseitigen Rechtsbeziehungen Rechtssubjekte, die man als "Organpersönlichkeiten" [7] mit eigenen Rechten bezeichnen kann.[8] "Nur muß man sich klar sein, daß diese Organpersönlichkeit in der Sphäre der gegenseitigen Beziehungen den Organen zukommt, und nicht ihren Verwaltern.[9]

---

1) Friesenhahn, Über Begriff und Arten der Rechtsprechung, Festschrift für Richard Thoma, 1950, S. 21 ff (S. 38 f, 42 f)

2) Goessl, a. a. O. S. 56

3) Thoma, a. a. O. S. 612 ff

4) Goessl, a. a. O. S. 55

5) Der Begriff stammt von Friesenhahn, Festschrift für Thoma, S. 38

6) s. a. Münch, Die Bundesregierung, S. 52/53

7) Thoma, a. a. O. S. 613

8) Böckenförde, Gesetz und gesetzgebende Gewalt, 1958, S. 247 N 32; Friesenhahn a.a.O. S. 52 f; Goessl, a. a. O. S. 54 u. Fußn. 230 m.W.Nachw.

9) Thoma, a. a. O. S. 614

Wenn also Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG von "eigenen Rechten" der Verfassungsorgane und Streitigkeiten über den Umfang ihrer Rechte und Pflichten spricht, so meint er eben diesen Tatbestand, "daß die Kompetenzen der Verfassungsorgane ... subjektive Rechte und Pflichten und ihre Träger Rechts- und Pflichtsubjekte im Verfassungsrechtskreis sind."[1] [2]

c) Die dem BFM als Verfassungsorgan durch das Grundgesetz zugewiesenen Rechte sind demnach eigene Rechte des BFM.

Neben der Kompetenzverleihung an ein Verfassungsorgan durch die Verfassung ist jedoch auch eine Verfassungskompetenzverleihung möglich, indem ein anderes Verfassungsorgan dieses mit Kompetenzen betraut. Voraussetzung für eine derartige Kompetenzverleihung ist allerdings, daß sie den in der Verfassung getroffenen grundsätzlichen Bestimmungen über Art und Funktion des Verfassungsorgans nicht widersprechen, und daß die Verfassung eine derartige Kompetenzverleihung vorgesehen hat.[3] Eine solche derivative Kompetenzverleihung an den BFM erfolgte mit § 26 GO der Bundesregierung. Das Verfassungsorgan Bundesregierung übertrug dem BFM für Finanzangelegenheiten damit ein suspensives Widerspruchs- und Vetorecht. Daß § 26 GO der Bundesregierung Aufgabe und Funktion des BFM nicht widerspricht, sie im Gegenteil unterstützt, wurde früher dargetan. Das Grundgesetz hat durch Art. 93 Abs. 1 Nr.1

---

1) Goessel, Organstreitigkeiten, S. 55

2) s. Friesenhahn, Zeitschrift für schweizerisches Recht, NF, Bd. 73, 1954, S. 129 ff (141); vergl. auch BVerfGE 2, 143 ff (152).

3) Sattler, a. a. O. S. 15/26

i.V.m. Art. 65 S. 4 GG auch eine derartige Kompetenzübertragung vorgesehen und für zulässig gehalten. Die Voraussetzungen für eine rechtmäßige Kompetenzverleihung an den BFM sind damit erfüllt. Auch diese Kompetenzen sind eigene Rechte des BFM im oben verstandenen Sinne.

Als Ergebnis ist festzuhalten: Der BFM besitzt als Verfassungsorgan unmittelbare und derivative Verfassungsrechte.

d) Gibt es in einem Staat mehr als nur ein Verfassungsorgan - und das ist nach dem Grundgesetz in unserem Staate der Fall -, so ist die Verfassungsorganqualität für das Verhältnis der Verfassungsorgane untereinander von Bedeutung. Da Verfassungsorgane ihre rechtliche Existenz und Legitimation allein der Verfassung verdanken, also nicht ein Verfassungsorgan seine Existenz aus einem anderen Verfassungsorgan herleitet, kann die Rechtsbeziehung der Verfassungsorgane untereinander nicht eine der Subordination, sondern nur eine solche der Koordination sein.[1) 2)] Die Rechtsbeziehung der Verfassungsorgane in Form der Koordination muß in der Verfassung geregelt sein.[3)]

aa) Läßt eine Verfassung Rechte und Einwirkungsmöglichkeiten eines Verfassungsorgans auf ein anderes zu, oder

---

1) Sattler, a. a. O. S. 8 - 10

2) Jellinek, Allgemeine Staatslehre, S. 554 ff, 556; Gierke, Labands Staatsrecht, S. 42 folgert die Verfassungsorganqualität eines Organs aus dessen Unabhängigkeit und Unverantwortlichkeit gegenüber anderen Organen; ferner Leibholz a. a. O. S. 113; Geiger, Ergänzende Bemerkungen des Berichterstatters zur Stellung des Bundesverfassungsgerichts, Jahrbuch d. öffentl. Rechts, NF, Bd. 6, S. 137; Goessl, Organstreitigkeiten S. 96

3) vergl. dazu die Ausführungen Jellineks, Allgemeine Staatslehre, S. 554, wenn ein Staat "zwei höchste Organe aufweist"; Sattler, a. a. O.

bestimmt sie Verantwortlichkeiten eines Verfassungsorgans einem anderen gegenüber, so sind nur diese Rechte, Verantwortlichkeiten und Einflußmöglichkeiten, welche sich aus der Verfassung selbst herleiten, erlaubt und alle anderen unzulässig.[1] Sie wären als Verfassungsverstoß zu bezeichnen. Darum auch sind die dem BFM zugewiesenen Alleinentscheidungsrechte und Verfassungskompetenzen mit den in den vorherigen Teilen dieser Arbeit dargelegten Konsequenzen den Einflußmöglichkeiten der Bundesregierung oder des Bundeskanzlers und seiner Richtlinienkompetenz entzogen.[2] Der BFM ist ihnen nur insoweit unterworfen, als es sich eben nicht um diese ihm allein zustehenden Verfassungsrechte handelt.

bb) Von diesen Rechten kann der BFM nicht nach Belieben Gebrauch machen. Er ist als Verfassungsorgan ein Funktionär des Staates, dessen Gemeinwohl zu dienen er als Verfassungsorgan besonders verpflichtet ist.[3]
Es ist aber durchaus möglich, daß er zur Verwirklichung dieses Gemeinwohlinteresses seine Rechte wie partikulare Eigeninteressen gegen andere Verfassungsorgane verteidigt. Das ist besonders dann gegeben, wenn er "als Gegen-

---

1) Leibholz, Jahrbuch d. öffentl. Reehts, NF, Bd. 6, S. 110 ff (113)

2) s. den Bericht des Berichterstatters an das Plenum des Bundesverfassungsgerichts zur Status-Frage, a. a. O. S. 120 ff (129): "Würden Verfassungsorgane in ihren Willensentschließungen von anderen Organen maßgeblich beeinflußt werden können, so würden sie zwangsläufig eine capitis deminutio erleiden."

3) wie hier Goessl, a. a. O. S. 57

über anderer Organe im politischen Kräftespiel", als "Kontrastorgan"[1] finanzpolitische Ziele verfolgt. So etwa, wenn er der expandierenden Ausgabefreudigkeit der Regierung mit den Begrenzungen des Art. 112 GG und dem suspensiven Vetorecht des § 26 GO der Bundesregierung zur Wahrung des Haushaltsausgleichs begegnet.
Dadurch sind Konfliktsituationen möglich, wie z. B. mit dem Bundeskanzler oder dem gesamten Kabinett, die andere finanzpolitische Vorstellungen hegen.

Seine Rechte dienen dem BFM dann nicht nur der Verfolgung seiner Ziele im Interesse des Staates, sondern auch dem Schutze seiner Position im Balancesystem der Gewalten des Staates.[2]

Aus der Koordination der Verfassungsorgane resultieren bestimmte Rechtspflichten. Jedes Verfassungsorgan hat alles zu unterlassen, was die Rechtsstellung eines anderen Verfassungsorgans beeinträchtigen könnte. Alle Maßnahmen, die z.B. in einem Konfliktfalle von einem Verfassungsorgan einem anderen gegenüber getroffen werden und dieses Gebot verletzen und über die in der Verfassung vorgesehenen Einwirkungsmöglichkeiten hinausgehen, wären ein Verfassungsverstoß.[3]
Der BFM als Verfassungsorgan hat die Möglichkeit, in einer solchen Situation zum Schutze seiner (unmittelbaren und derivativen Verfassungs-)Rechte, falls Streitigkeiten darüber entstehen soll-[4]

---

1) Kisker, Insichprozeß, 1968, S. 24, 37 ff
2) Kisker, a. a. O. S. 38 f.
3) wie Fußn. 1 S. 225
4) vergl. auch Sattler a. a. O. S. 50, der m.E. zu Unrecht die Verfassungsorganqualität irgendeines Bundesministers verneint.

ten, das Bundesverfassungsgericht anzurufen, Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG i.V.m. §§ 13 Nr. 5, 63 ff BVerfGG.[1]

Das Bundesverfassungsgericht könnte in diesem Falle nach § 67 S. 1 BVerfGG allerdings nur eine Feststellungsentscheidung treffen, d. h. es kann nur die Grundgesetzmäßigkeit oder Grundgesetzwidrigkeit einer Maßnahme eines Verfassungsorgans feststellen, welche die Rechte des BFM als Verfassungsorgan tangiert.[2] Verurteilen zu einem Tun oder Unterlassen kann das Bundesverfassungsgericht nicht.[3] Der BFM würde in einem Konfliktfall also nur erreichen, daß das Bundesverfassungsgericht die Maßnahme eines Verfassungsorgans, welches etwa in die verfassungsmäßigen Rechte des BFM eingriffe oder sie nicht beachtete, für verfassungswidrig erklärte.

Alle weiteren Konsequenzen aus einem solchen Urteil müßten auf dem politischen Felde ausgetragen werden. Ob angesichts dieser Situation ein Verfassungsrechtsstreit sinnvoll wäre, wird wahrscheinlich je nach Einstellung unterschiedlich beurteilt werden. Hier sei nur wiederholt, daß ein Bundeskanzler wohl kaum politisch die Entlas-

---

1) Vergl. Maunz-Dürig-Herzog, Art. 112 Rdnr. 10; Goessel, Organstreitigkeiten, S. 128, 155. Maunz und Goessel wollen dem BFM allerdings nur als Teil des Verfassungsorgans Bundesregierung, das mit eigenen Rechten ausgestattet sei, Parteifähigkeit zuerkennen.

2) Gem. § 67 S. 1 BVerfGG kann das Bundesverfassungsgericht nur über Maßnahmen des Antragsgegners, nicht aber über solche des Antragsstellers entscheiden. Positive Kompetenzklagen sind damit ausgeschlossen.

3) Goessl, a. a. O. S. 74

sung eines BFM durchsetzen kann, dem
das Bundesverfassungsgericht attestiert,
sich zu Recht gegen verfassungswidrige
Eingriffe des Bundeskanzlers zur Wehr
zu setzen.

L e b e n s l a u f

Am 2.10.1945 wurde ich als erstes Kind des Arztes Dr. med. Willy Rosenfeld und seiner Frau Maria, geb. Scheele, in Siegen geboren. Ich besitze die deutsche Staatsangehörigkeit.

Nachdem wir zunächst im Sauerland gewohnt hatten, übersiedelten wir 1948 nach Essen. Im gleichen Jahr kam dort meine Schwester Petra zur Welt.

1952 wurde ich eingeschult und besuchte vier Jahre die Volksschule, zunächst in Essen und ab 1954 in Rheinberg, wohin unsere Familie umgezogen war. 1956 bestand ich die Aufnahmeprüfung am humanistischen Rheinberger Amplonius-Gymnasium. Am 22. Februar 1965 beendete ich meine Schulzeit mit dem Abitur.

Ich studierte danach Jura, und zwar drei Semester an der Universität Tübingen, ein Semester an der Universität Köln und sechs Semester an der Universität Münster. Zwischenzeitlich unterbrach ich mein Studium, um an der Universität Besançon die französische Sprache zu erlernen. Am 15. Mai 1971 legte ich das Referendarexamen ab. Im Herbst 1971 begann ich mit der Dissertation, die im Frühjahr 1973 bei dem Fachbereich Rechtswissenschaft der Universität Münster eingereicht wurde. Am 25. Januar 1974 bestand ich das Rigorosum.

Zur Zeit befinde ich mich im juristischen Vorbereitungsdienst.